FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

ANTONIO BLECAUTE COSTA BARBOSA

A FORMAÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO CONTEXTO BRASILEIRO:

o caso do município de São Luís (MA)

Rio de Janeiro

2010

ANTONIO BLECAUTE COSTA BARBOSA

A FORMAÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO CONTEXTO BRASILEIRO:

o caso do município de São Luís (MA)

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas, para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Emílio Matos Martins

Rio de Janeiro

2010

Barbosa, Antonio Blecaute Costa

A formação do planejamento governamental no contexto brasileiro: o caso do município de São Luís (MA) / Antonio Blecaute Costa Barbosa. – 2010.

210 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas.

Orientador: Paulo Emílio Matos Martins.

Inclui bibliografia.

1. Planejamento governamental. 2. Planejamento municipal – São Luís – Maranhão. 3. Gestão pública municipal. I. Martins, Paulo Emílio Matos. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. III. Título.

CDU 352:65.012.2(812.1)

ANTONIO BLECAUTE COSTA BARBOSA

A FORMAÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO CONTEXTO BRASILEIRO:

o caso do município de São Luís (MA)

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas, para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Data de aprovação:
22/03/2010.

Banca examinadora:

_____

Prof. Dr. Paulo Emílio Matos Martins (Orientador)
EBAPE/FGV

_____

Prof. Dr. Reginaldo Sousa Santos
EA/UFBA

_____

Profª. Dra. Sylvia Constant Vergara
EBAPE/FGV

A meus filhos, Yves Antônio e Yuri Antônio, fontes de amor e de constante aprendizado.

A minha esposa, Lucíola Maria, pela lição de vida como mãe e mulher.

A meus pais, Evilásio Nascimento Barbosa e Maria Lopes da Costa Barbosa (*In memoriam*), pela educação recebida e pelo exemplo de vida.

AGRADECIMENTOS

Ao meu divino e misericordioso Jesus, pelo dom da vida.

Ao Prof. Dr. Paulo Emílio Matos Martins, exemplo de ética e dedicação no exercício da docência, pela competente e profícua orientação e pela receptividade.

À Profª Dra. Valderez Ferreira Fraga, minha profunda gratidão pela generosidade e extraordinária contribuição na leitura crítica da dissertação e pelas recomendações.

À Profª. Dra. Sylvia Constant Vergara, ao Prof. Dr. Paulo N. Figueiredo e ao Prof. Dr. Paulo Emílio Matos Martins, pela distinção e pelo despertar para a Ciência.

Aos Professores do Mestrado (MINTER/UEMA/FGV), pelo esforço e profissionalismo.

Ao Prof. Msc. Gustavo Pereira da Costa, pela amizade e eterna gratidão pela oportunidade e incentivo para cursar o Mestrado.

Ao Bibliotecário José de Ribamar Lopes Nojosa, pela incansável orientação técnica, na organização da bibliografia e na normalização da dissertação.

Ao Prof. Carlos de Salles Soares Filho e a Elaine Almeida, pela gentileza e disponibilidade na revisão gramatical do texto.

À minha esposa, Lucíola Maria, pelo incentivo e incondicional apoio nestes dois anos de Mestrado.

Aos meus filhos, Yves Antônio e Yuri Antônio, tesouros da minha vida, pelo amor, paciência e respeito durante o período de realização do Mestrado.

Aos colegas, Denise, Elpídio, Glória Pereira e Rosângela, pela valiosa ajuda no levantamento e organização do acervo bibliográfico e na leitura crítica do texto.

Aos estimados colegas do Curso de Mestrado, pela carinhosa convivência e incentivo.

Ao dileto amigo Jorge Lima, pelo apoio incondicional e disponibilidade durante o Mestrado.

"Um estudo é científico quando responde aos seguintes requisitos: debruça-se sobre um objeto reconhecível e definido de tal maneira que seja reconhecível igualmente pelos outros; deve dizer do objeto algo que ainda não foi dito ou rever sob uma ótica diferente o que já se disse; deve ser útil aos demais; e deve fornecer elementos para verificação e a contestação das hipóteses apresentadas."

Umberto Eco

RESUMO

A dissertação busca compreender o processo de formação do planejamento governamental no contexto brasileiro, a partir da experiência do município de São Luís, Capital do Estado do Maranhão, no período de 2005 a 2009. O trabalho procura, em síntese, explicar como se realiza o planejamento público, mediante a demonstração dos instrumentos formais e dos fatores que convergem para a sua configuração; evidenciar o modo como se desenvolveu o processo de planejamento do Município, apresentando suas etapas e examinando sua dinâmica de formação; e verificar até que ponto o resultado desse estudo de caso se conforma com o modelo conceitual deduzido do quadro de referências. O intervalo de tempo investigado, ao perfazer o período de cinco anos, alcança uma legislatura inteira (2005-2008) e o início da outra (2009), proporcionando uma visão do ciclo completo da gestão pública municipal. O planejamento é focado como processo, pois traduz relações, estabelece vínculos e implica atuação, e como instrumento, porque não constitui um fim em si mesmo, mas um meio para se chegar a resultados. O modelo de análise, sustentado no quadro de referências, identifica e caracteriza os instrumentos formais de planejamento público e os principais elementos que contribuem para a sua formação, com vistas a tornar realidade a atuação do Estado. A pesquisa, que é descritiva e explicativa, utiliza-se da técnica da entrevista, da consulta a base de dados e do exame de documentos. Os sujeitos da pesquisa são agentes públicos, integrantes do Executivo e do Legislativo, que atuam no processo de elaboração dos planos. Os documentos analisados incluem o plano de governo e as leis orçamentárias. O resultado da pesquisa revela que o planejamento do município de São Luís, no período examinado, embora esteja em consonância com o sistema constitucional-legal, desenvolveu-se com a confluência parcial dos fatores considerados relevantes para a formação do planejamento governamental. O estudo aponta sugestões no sentido do aprimoramento do processo de planejamento no âmbito municipal e contribui no sentido da compreensão e da necessidade de uma nova abordagem para essa importante estratégia de gestão.

Palavras-chave: Planejamento governamental. Gestão pública. Planejamento municipal.

ABSTRACT

This dissertation seeks to understand the formative process of government planning in the Brazilian context through the planning experience of the municipality of São Luis, the capital of the state of Maranhão, from 2005 to 2009. In synthesis the text seeks to explain how public planning is done by showing the formal instruments and the factors which converge in its configuration; laying out the way in which the planning process was developed in the municipality, presenting each stage and examining the formative dynamics and lastly, verifying the degree to which the result of this case study goes along with the conceptual model deduced from the frames of reference. The time window examined, running through a period of five years, constitutes an entire mandate (2005-2008) and the beginning of the next (2009), allowing a vision of the complete cycle of municipal public planning. Planning is seen as a process insofar as it interprets relationships, establishes links, implies action and as an instrument, since it is not an end in itself but merely a means of achieving results. The analytical model, sustained in the frames of reference, identifies and characterizes the formal instruments of public planning and the main elements which contribute to its formation with the objective of making the actions of the state a reality. The research, which is both descriptive and explicative, uses as techniques: the interview, consultation of data bases and examination of documents. The subjects of the research are politicians who operate within the executive and the parliament in the elaboration of plans. The examined documents include the governing plan and budgetary laws. The result of the research reveals that planning in the municipality of São Luis in the time frame examined was in accordance with the constitutional/legal system but, developed with only partial confluence of the factors considered relevant for the formation of government planning. The study makes suggestions regarding the perfecting of the planning process in the municipal ambit and it contributes to the understanding of and the need for a new approach to this important management strategy.

Keywords: Government Planning. Public Management. Municipal Planning.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Tomada de decisão, avaliação e outras pesquisas sobre políticas	83
Figura 2 -	Diferenças entre avaliação formativa e avaliação somativa.....	86
Figura 3 -	Etapas e instâncias da avaliação (ano base 2004)	93
Figura 4 -	Sistema de monitoramento e avaliação (anos-base 2005-2007).....	93
Figura 5 -	Fluxo da gestão do plano plurianual 2008-2011	95
Figura 6 -	Processo integrado de planejamento governamental.....	101
Figura 7 -	Lógica de construção de um programa.....	116

SUMÁRIO

	LISTA DE ILUSTRAÇÕES	08
1	**INTRODUÇÃO**	11
2	**A PERSPECTIVA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL**	16
2.1	**Um breve panorama histórico-conceitual**	16
2.2	**A construção de uma teoria de planejamento**	20
2.3	**Amplitude do planejamento governamental: dimensões e enfoques**	25
2.4	**A finalidade do Estado: uma bússola a orientar a direção do planejamento**	42
2.5	**O processo decisório na formação do planejamento de políticas públicas**	52
2.6	**Atores e suas formas de atuação no planejamento de políticas públicas**	65
2.7	**Os mecanismos de controle e a responsabilização**	73
2.8	**A avaliação como mecanismo de melhoria do planejamento**	80
3	**A NATUREZA DO PLANEJAMENTO E O MECANISMO DE SUA FORMAÇÃO: A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE ANÁLISE**	98
4	**METODOLOGIA DA PESQUISA**	103
4.1	**Os métodos de abordagem da investigação**	103
4.2	**Definição dos dados de pesquisa**	104
4.3	**Delimitação do campo de análise e a seleção das unidades de pesquisa**	104
4.4	**Escolha dos métodos de procedimento, coleta e interpretação dos dados**	105
4.5	**Limitações da metodologia adotada**	107
5	**A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS/MA**	109
5.1	**O planejamento governamental no período 2005-2008**	109
5.1.1	*Os decisores estratégicos*	109
5.1.2	*O processo de formação do planejamento*	110
5.1.2.1	*Planejamento governamental*	110
5.1.2.2	*Planejamento estratégico*	112
5.1.2.3	*A Escola de Governo e Gestão Municipal*	113
5.1.3	*O conteúdo dos planos*	113
5.1.4	*A revisão dos planos*	113
5.2	**2009: ano de transição e o plano emergencial**	114

5.3 A elaboração do plano plurianual para 2010-2013 115
6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 119
6.1 O processo formal de planejamento e orçamento do município (2005-2009) 120
6.2 Os elementos formadores do planejamento governamental do município 121
6.2.1 O papel do Estado no contexto do planejamento municipal 121
6.2.2 O processo da decisão político-administrativa 122
6.2.3 Os atores envolvidos e suas formas de atuação 123
6.2.4 Os mecanismos de controle e a responsabilização 125
6.2.5 A avaliação de programas governamentais 126
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 128
REFERÊNCIAS 132
APÊNDICE A – Rol de entrevistados e a pauta da entrevista 150
ANEXOS 151

1 INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, consoante estabelece o art. 1º da Constituição Federal de 1988. Esse modelo revela que o Brasil adota a forma federativa de Estado e está organizado sob a forma republicana de governo. Como Estado Federal, sua organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos entre si política, administrativa, orçamentária, patrimonial e financeiramente, sem prejuízo do caráter indissolúvel da união dessas entidades. Como República, significa que o poder emana do povo e o exercício desse poder pelo governante caracteriza-se pela eletividade periódica.

O exercício do poder estatal dá-se através de três funções básicas, de forma independente e harmônica: a administrativa, a legislativa e a jurisdicional. A administrativa é exercida pelo Poder Executivo; a legislativa, pelo Poder Legislativo; e a jurisdicional, pelo Poder Judiciário. A representação e a direção dos negócios de governo do ente federativo constituem atribuições do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador e Prefeito). Na condução dos negócios governamentais, o Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos são auxiliados, respectivamente, pelos Ministros de Estado, Secretários de Estado e pelos Secretários de municípios.

Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme o art. 3º da Constituição Federal (BRASIL, 2006a, p. 3), são:

> construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Trata-se, a rigor, de objetivos de Estado e não de Governo. São fundamentais porque se referem àquilo que se tem de mais relevante, prioritário, básico, impostergável e de referência obrigatória e constante na ação governamental. A plataforma dos governantes eleitos periodicamente deve harmonizar-se com os objetivos delineados para o Estado. Ressalta-se que os objetivos fundamentais – que indicam a visão de futuro a ser alcançada pela prática de alguma ação - foram estabelecidos pelo povo, através de seus representantes eleitos para a Assembléia Nacional Constituinte, e sua realização constitui meio para a consecução plena do bem comum.

O alcance desses objetivos deverá ser perseguido, de forma cooperativa, pelas entidades que compõem o pacto federativo, ou seja, pela União, Estados, Distrito Federal e

municípios, mediante o exercício das competências, materiais e legislativas, estabelecidas na Constituição Federal para cada um deles.

O Estado, na perspectiva de Administração Pública em sentido objetivo, realiza tarefas com vistas a atender concretamente às necessidades coletivas. Estão compreendidos nestas atividades o fomento, a intervenção, a polícia administrativa e o serviço público (DI PIETRO, 2006).

A ação governamental é viabilizada mediante a atividade financeira desenvolvida por cada ente federado, entendida como o processo de obtenção, gestão e aplicação de recursos financeiros. A racionalização e a organização dessa atividade financeira – em sua dimensão de receita, despesa, orçamento e crédito público – estão presentes nos instrumentos de planejamento e orçamento instituídos pela Constituição Federal.

O Município, nesse contexto, pode ser visto a partir de três perspectivas: como ente da federação; como pessoa jurídica de direito público interno; e como organização (pública). Na condição de ente da federação, o Município seguirá a orientação consubstanciada nos objetivos e deveres estabelecidos na Carta Magna do País, naquilo que for sua competência no pacto federativo. A consequência de integrar como entidade autônoma a federação é ter personalidade jurídica própria, circunstância que o coloca na categoria de pessoa jurídica de direito público interno, tendo dessa maneira representação e governo próprios, sob a liderança do Prefeito, auxiliado por seus Secretários. O Município - entendido como unidade social detentora de recursos e que procura atingir objetivos – configura-se como espaço organizacional integrado pelas dimensões material (edifícios, máquinas, estradas, portos, terras, estoques, etc.), humana (agentes públicos em sentido amplo), tecnológica (processos, técnicas, sistemas operacionais, etc.) e estrutural-hierárquica (repartição do poder, departamentalização, processo decisório, etc.). Nesta última perspectiva traduz-se a estrutura organizacional do Poder Público Municipal.

Essas noções propedêuticas constituem, na verdade, a contextualização para situar a questão a ser problematizada. Parte-se do pressuposto de que existe um conjunto de atividades articuladas e desenvolvidas pelo governo local cuja finalidade é produzir as políticas públicas destinadas ao atendimento das demandas e necessidades sociais. Os objetivos fundamentais servem como marco orientador para o desenvolvimento das atividades concretas da entidade pública. Os planos e orçamentos sistematizam e formalizam as ações de governo a serem executadas.

O processo que conduz à programação das ações governamentais é complexo e envolve um conjunto de ferramentas e fatores nem sempre controláveis diretamente pelo

Poder público. De um lado, tem-se o fato de que as necessidades públicas a serem atendidas pela ação governamental são infinitas, levando em conta a complexidade e a diversidade dos objetivos a alcançar. De outro, os meios de que dispõe o Estado são escassos. Diante dessa situação extrema – necessidades ilimitadas *versus* limitação dos recursos -, definir as ações que se traduzirão em políticas públicas exige intensa elaboração criativa por parte dos governantes. Elaborar criativamente envolve adaptar e/ou desenvolver novas formas de resolver problemas, assim como superar desafios no sentido de alcançar resultados positivos para o conjunto da sociedade (pessoas, famílias e empresas).

Na perspectiva trazida pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade de Fiscal), que introduziu entre nós o instituto da responsabilização na gestão pública, a ação governamental requer *planejamento*, transparência, obediência a limites, equilíbrio fiscal, cumprimento de metas, controle de custos e avaliação de resultados.

Nesse contexto, a pesquisa busca compreender o processo de formação do planejamento governamental em contexto brasileiro, a partir da experiência do município de São Luís/MA, no período de 2005 a 2009. Para tanto, está estruturada para:

a) *explicar* como se realiza o planejamento público, evidenciando quais os instrumentos formais e que fatores convergem para a sua configuração, de modo a delinear o modelo de análise;
b) *expor* a experiência de planejamento do Município, mediante a identificação e exame de suas ferramentas, elementos formadores e inter-relações; e
c) *verificar* até que ponto o resultado desse estudo de caso conforma-se com o modelo conceitual deduzido do quadro de referências.

Essa problemática, como se depreende, não contempla o exame dos resultados e dos impactos, sejam quantitativos ou qualitativos, das políticas públicas na sociedade.

A relevância da escolha desta abordagem (alíneas *a*, *b* e *c*, acima) está em que o Município brasileiro, com o advento da Constituição Federal de 1988, foi elevado à categoria de ente federativo, o que ensejou a sua importância como instrumento para o desenvolvimento econômico e social do País. De um lado, teve considerável aumento de sua participação no montante da arrecadação tributária nacional e regional. Mas, de outro lado, as suas atribuições constitucionais foram incrementadas consideravelmente. O governo federal e o estadual têm buscado cada vez mais parcerias com os municípios para a execução de programas governamentais de interesse local. Além disso, não é demais lembrar que as pessoas vivem, de fato, em um Município. A União e os Estados são ficções jurídicas. Essa circunstância reforça a idéia de que o atendimento das necessidades coletivas básicas da população é essencialmente de responsabilidade do governo local.

Diante da complexidade de uma gestão municipal, perceber demandas e necessidades da sociedade, tomar decisões embasadas, planejar as ações, orçar adequadamente os recursos, exercer controle, assumir responsabilidades e avaliar os resultados constituem fatores fundamentais para o êxito dos governos. Nesse sentido, torna-se importante, tanto para a gestão propriamente dita quanto para o controle externo das contas públicas, a compreensão de como se dá a formação do planejamento em uma entidade federativa.

A opção, como estudo de caso, pelo município de São Luís, capital do Estado do Maranhão, ocorre por algumas razões relevantes. A primeira delas foi a proximidade física para coletar os dados para análise. A limitação de tempo e as exigências metodológicas do trabalho não permitiriam que a escolha recaísse em unidade federada mais distante. A segunda deve-se à importância social, cultural e econômica da cidade, pois, além de ser a capital e principal centro político do Maranhão, com população em torno de um milhão de habitantes, ela representa aproximadamente quarenta por cento do produto interno bruto do Estado e dezesseis por cento de todo o seu contingente populacional. A terceira razão está relacionada à experiência realizada por São Luís nos últimos vinte anos, na área de planejamento e orçamento governamental. Ademais, São Luís é uma das cidades brasileiras patrimônio cultural da humanidade.

Além disso, são raros os estudos que buscam analisar de forma integrada e cíclica o processo de planejamento no âmbito local. Ora, faz sentido pensar que os resultados, em termos de êxitos ou fracassos, das ações de governo estão em alguma medida relacionados à forma como são percebidos os problemas e as demandas sociais, tomadas as decisões de políticas públicas, planejadas e orçadas as ações de governo, exercido o controle da gestão e avaliados os resultados alcançados. Agir com visão sistêmica neste processo integrado é necessário e, por isso, um estudo que procure analisar a maneira como ele se desenvolve pode contribuir fortemente para melhorá-lo, o que pode favorecer o fortalecimento das atividades de fomento, de intervenção, de polícia administrativa e de oferecimento de serviço público no Município.

Esta parte inicial do texto (1) apresenta o objeto do trabalho e sua delimitação, estabelecendo a problemática escolhida, os objetivos e os limites da pesquisa, a importância e as justificativas da sua escolha e aplicação.

A parte principal do trabalho, o seu desenvolvimento, que contém a exposição ordenada e pormenorizada do assunto, está organizada em cinco Seções: o quadro de referências (2); o modelo de análise (3); a metodologia da pesquisa (4); o processo de planejamento e orçamento de São Luís/MA (5); e análise e discussão dos resultados (6).

A Seção 2 cuida da sistematização de todo o quadro de referências que fundamenta a pesquisa e está estruturado em oito seções. Inicia-se com a apresentação de um

breve panorama histórico e conceitual do planejamento (2.1) e de duas concepções sobre seu desenvolvimento teórico (2.1). Em seguida, são examinadas as dimensões e enfoques que exprimem a amplitude do planejamento público (2.3), demonstrando-se o seu aspecto ao mesmo tempo técnico e político, assim como as características de suas três vertentes instrumentais: como técnica orçamentária; plano diretor da ordenação e do desenvolvimento das cidades; e articulador da atividade econômica do Estado. Na sequência, são identificados e revisados cinco fatores que contribuem para a formação do planejamento: a finalidade e as atribuições do Estado (2.4); o processo decisório na formulação das políticas públicas (2.5); os atores e suas formas de atuação (2.6); os mecanismos de controle e a responsabilização pelas ações de governo (2.7); e os critérios de avaliação de desempenho (2.8).

A Seção 3 mostra o modelo de análise da dissertação, composto pelo conjunto dos conceitos e das suposições, que articulados entre si fornecem as balizas dentro das quais a pesquisa foi realizada.

A Seção 4 trata da metodologia da pesquisa. Aqui, foram apontados os dois métodos que orientam a lógica da investigação, definidos os dados de pesquisa, delimitado o campo de análise e a seleção das unidades de pesquisa e escolhidos os métodos de procedimento, coleta e tratamento dos dados. Em outras palavras, estabeleceu-se o modo como o trabalho se desenvolveu para produzir os resultados submetidos à analise e discussão.

A Seção 5 apresenta os dados da pesquisa de campo, que é a experiência de planejamento e orçamento do município de São Luís/MA no período de 2005 a 2009. O resultado da pesquisa é especificado considerando três momentos: o período compreendido de 2005 a 2008 (primeira legislatura, encerrada); o ano de 2009 (transição de governo); e a legislatura 2009-2012, que ora se inicia.

A Seção 6 estabelece as relações entre os dados obtidos acerca da experiência de planejamento e orçamento do município de São Luís/MA, no período de 2005 a 2009 (seção 5), o modelo de análise (seção 3) e o quadro de referências (seção 2). Em outras palavras, procura-se verificar se o processo de planejamento e orçamento do Município se desenvolveu de forma integrada e cíclica tal qual proposto no modelo de referência.

A parte final do texto, Seção 7, apresenta a conclusão, que contempla a síntese interpretativa dos principais pontos desenvolvidos no trabalho e uma resposta às suposições formuladas no modelo de análise. Além de fazer a retrospectiva dos tópicos abordados ao longo do desenvolvimento do texto, a Seção 7 destaca as contribuições para o conhecimento científico e as perspectivas práticas oferecidas.

2 A PERSPECTIVA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O quadro de referências que resultou da vasta literatura pesquisada oferece algumas abordagens sobre o planejamento governamental e identifica os principais elementos que contribuem para a sua formação. O que se buscou foi a fundamentação teórica necessária para a escolha da perspectiva adotada no desenvolvimento do problema de pesquisa. O referencial a seguir permitiu o delineamento de conceitos e a construção das suposições que compõem o modelo de análise da dissertação, além de ter sinalizado para a definição do método e dos procedimentos adequados para a coleta, tratamento e interpretação dos dados.

2.1 Um breve panorama histórico-conceitual

A evolução histórica do conceito de planejamento governamental e as principais ideias acerca dos seus fundamentos teóricos, numa análise que abrange o período do final do século XVIII até o final do século XX, são oferecidas por Friedmann (2006). O autor atribui a Claude Henri de Rouvroy, o conde de Saint-Simon (1760-1825), a paternidade do planejamento científico, ainda que tenha havido outras importantes contribuições para a nascente metodologia do planejamento originadas de Jeremy Bentham (1748-1832) e John Stuart Mill (1806-1873), na linha do utilitarismo. Friedmann (2006, p. 70) afirma que "dos inspirados escritos desordenados de Saint-Simon vieram os principais temas que, eventualmente, seriam retomados por teóricos do planejamento mais sistemático de nosso tempo". O quadro da evolução do pensamento teórico sobre planejamento, concebido por Friedmann (2006), pode ser visto em dois sentidos: no horizontal, que identifica as correntes intelectuais e os respectivos autores, contemplando, de um lado, teorias conservadoras e, no outro extremo, o utopianismo e o anarquismo; no vertical, que discute a evolução do pensamento ao longo do tempo (de 1780 até 1980). O Anexo A, que reproduz o quadro elaborado pelo autor, oferece uma visão geral das influências intelectuais na teoria do planejamento.

Para Chagas (1963), no entanto, o surgimento do planejamento como técnica de gestão parece estar relacionado à teoria clássica da administração e, em especial, a Henri Fayol (1841-1925), seu sistematizador, na segunda década do século XX. Fayol (*apud* CHAGAS, 1963) estabeleceu o postulado, segundo o qual o conjunto das operações (ou funções) que as organizações realizam pode segmentar-se em seis grupos, que são as operações técnicas, comerciais, financeiras, de segurança, contabilidade e de administração,

sendo a última destinada a coordenar e integrar as demais. A função administrativa, por ser básica, comportaria a determinação do programa geral de ação da organização, a formação do moral do corpo social, a coordenação dos esforços, a harmonização dos atos e envolveria os atos de prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. O que seria prever para Fayol? Prever seria "perscrutar o futuro e preparar o programa de ação" (FAYOL *apud* CHAGAS, 1963, p. 113). Estaria aí o sentido e o alcance do planejamento na visão de Fayol.

Chagas (1963, p. 114 e 118), citando Cornell, assinala que "o planejamento, com efeito, deve ser o princípio normativo de qualquer ação, porque, 'para realizar satisfatoriamente qualquer coisa, é necessário planejar antes de fazê-la', tendo-se aí uma verdade que a experiência tornou axioma, assim para ação individual como para a ação coletiva". E acrescenta, em consonância com H. S. Person, que o fenômeno da continuidade, que não elimina o artifício da periodicidade dos planos, constitui requisito imprescindível para o planejamento, considerado assim "um processo dinâmico e contínuo".

Urwick (*apud* CHAGAS, 1963, p.118) pontua que, antes de tudo, o planejamento presume a existência de um objetivo, pois "é impossível planejar no vácuo a respeito do nada e a concepção de feitura de um plano presume que seja um plano de fazer-se alguma coisa". Nessa linha, o autor prescreve as características do que seria um bom plano:

> que ele se baseie num objetivo claramente definido; que seja simples; que enseje análise e classificação de ações apropriadas, isto é, que estabeleça *standards*; que seja flexível; que seja equilibrado; e que utilize ao máximo os recursos disponíveis, antes de criar novas autoridades e novos recursos – efetivamente uma aplicação do princípio da simplicidade (URWICK *apud* CHAGAS, 1963, p.119)

Chagas (1963) ensina, ainda, que o objetivo nem está à mão, o que faria desnecessário prever meios de atingi-lo, nem estará no infinito, porque perderia, neste caso, toda feição prática. Será posto a maior ou menor distância e o plano constitui um traçado de linhas conjecturais que vão ter a ele, e o afastamento a que está o objetivo marca o período do plano. Person (*apud* CHAGAS, 1963, p. 119) considera "a especificação clara e completa do objetivo pela administração superior da organização o princípio, a base, o *sine qua non* do planejamento eficiente".

Ao longo do século XX, após esse marco inicial de Henri Fayol, várias foram as contribuições no sentido de definir planejamento. Adiante, algumas delas.

Mannheim (*apud* SILVA et al, 1987, p. 897), em 1940, afirma que "planejamento é um 'modo de pensar' que não só altera os vínculos individuais no encadeamento causal e acrescenta outros novos, mas também tenta dominar todo o complexo de eventos a partir da posição-chave que existe em toda situação".

Stone (*apud* PENNA, 1963, p. 22), em 1946, observa que:

> planejar consiste em reunir e analisar informações pertinentes aos objetivos visados, acompanhados de conclusões que permitirão estabelecer a norma de ação futura. Os numerosos problemas que devem ser resolvidos pelo administrador condicionam soluções de diferentes categorias, exigindo da planificação o tratamento de grande variedade de questões.

Person (*apud* PENNA, 1963, p. 21), em 1953, descreve o planejamento

> como um processo dinâmico, continuado, cuja aparência definitiva é muitas vezes contrariada pela ocorrência de variáveis imprevistas que quase sempre reclamam constantes modificações da estrutura inicial. Suas principais características dão ideia da medida de sua importância, já que consiste na definição dos objetivos e na formulação das ações que orientarão a realização dos mesmos, ordenando um conjunto de procedimentos destinados a atingir, com precisão e eficiência, os fins pretendidos.

Amato (apud SILVA, 1964, p. 69), em 1954, define planejamento

> como a formulação sistemática de um conjunto de decisões, devidamente integrado, que expressa os propósitos de uma empresa e condiciona os meios de alcançá-los. Um plano consiste na definição de objetivos, na ordenação de recursos materiais e humanos, na determinação de métodos e formas de organização, no estabelecimento de medidas de tempo, quantidade e qualidade, na localização espacial de atividades e outras especificações necessárias para canalizar racionalmente a conduta de uma pessoa ou de um grupo.

Landauer (*apud* PENNA, 1963, p. 22), em 1954, diz que "a planificação pode definir-se como a direção das atividades econômicas por um organismo de comunidade, valendo-se de um projeto que descreve, em termos qualitativos e quantitativos, os processos de produção que devem ser executados durante período determinado do futuro".

A definição de planejamento inserta na Carta dos Andes, elaborada em outubro de 1958, na Colômbia, por ocasião do seminário de técnicos e funcionários em planejamento urbano, promovido pelo Centro Interamericano de Vivenda e Planejamento (CINVA), expressa que "planejamento é o processo de ordenação e previsão para conseguir, mediante a fixação de objetivos e por meio de uma ação racional, a utilização ótima dos recursos de uma sociedade em uma época determinada." (FERRARI, 1984, p. 4).

Ferrari (1984, p. 3, grifo do autor), de forma didática, ensina que,

> em sentido amplo, planejamento é um *método* de aplicação, *contínuo e permanente*, destinado a resolver, *racionalmente*, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma *previsão ordenada* capaz de *antecipar suas ulteriores consequências*.

Matus (1993, p. 19), em sua teoria de planejamento estratégico situacional (PES), fixa a ideia de planejamento como "o cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação. A reflexão imediatista, tecnocrática e parcial não

é planejamento, e tampouco é planejamento a reflexão que se isola da ação e torna-se uma mera pesquisa sobre o futuro".

Sanches (1997, p. 188) apresenta o planejamento como:

> processo estruturado no sentido de coordenar o exercício de opções (definição de objetivos, ações e meios a mobilizar para realização de um objetivo) com vistas à tomada de decisões que maximizem – em termos de eficiência, eficácia e efetividade – o emprego de recursos escassos e que ordenem os processos em execução.

Oliveira (2006) tem uma visão do planejamento bem mais contemporânea. Para ele, o planejamento não pode ser visto como um instrumento para controlar o futuro (como se fosse uma receita de bolo), e tampouco que seja considerado planejamento econômico e puramente governamental, em razão de que os governos não são capazes de ter controle sobre a economia. A cultura de planejamento que predomina no Brasil, continua o autor, ainda é aquela remanescente do milagre econômico dos anos 1960 e da utopia do estado desenvolvimentista, vinculada ao conceito de planejamento da primeira metade do século XX. Em outras palavras, o planejamento ainda é visto como um processo técnico, governamental, de caráter econômico e visionário, dividido em várias etapas sequenciais (estabelecer objetivos, fazer planos, executá-los etc.). Ainda não se acordou para a realidade complexa do que é o processo de planejamento, arremata. Para Oliveira (2006, p. 201), "o processo de planejamento é um processo político que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções". Deve-se, portanto, reconhecer as limitações do planejamento como algo capaz de prever o futuro e aceitá-lo como instrumento que procura articular as relações em uma sociedade que busca a consecução de seus propósitos, finaliza o autor.

Domingues Filho (2007, p. 130) sustenta que:

> o planejamento é fruto da tendência de se buscar uma crescente racionalização, em todas as áreas da vida [...] é uma dessas modalidades de construção da racionalidade, é um aparato que possibilita a manifestação de tal racionalidade. O planejamento, assim, torna-se um instrumento fundamental para se lidar com as incertezas geradas pela sociedade. Planejar é intervir na realidade, de forma a produzir determinados resultados, o que envolve, em grande medida, conhecimento da realidade social, uma argumentação de causa e efeito sobre como vai se comportar uma dada situação sob foco. Planejamento é concatenar as diversas ações dos diferentes atores da máquina pública em relação com a sociedade. Planejar é implementar e coordenar uma seqüência de intenções a fim de transformá-las em realidades efetivas, em políticas concretas. O planejamento, em todos os casos, caracteriza-se como um meio institucional complexo para solucionar problemas sociais e políticos. Na realidade, a condução desse processo é extremamente difícil.

Esse panorama conceitual oferece uma ideia geral e histórica acerca do sentido e do alcance da palavra planejamento. Destaca-se dessa resenha alguns aspectos que marcam a trajetória dos conceitos apresentados: a importância dada à construção do objetivo como

ponto de partida; o planejamento como instrumento, método, processo, articulador de relações e racionalidade; e a necessidade da observância de certos critérios, princípios e regras para a sua consecução.

2.2 A construção de uma teoria de planejamento

Silva (1964, p. 121) sustenta que "o planejamento é um processo intelectual de selecionar objetivos, e de prever e dispor os meios necessários para realizar – em local certo e tempo prefixado – fins exata e precisamente definidos". Dito de outra forma, planejamento equivale a responder claramente às questões sobre o *que* fazer, *onde* fazer e *quando* fazer. A procura das respostas a essas perguntas conduz à indagação acerca dos meios de ação requeridos, ou seja, sobre a questão do *com que* fazer O autor, ancorado nas experiências do processo orçamentário, sugere que a caracterização do planejamento como processo racional enseja a obediência a certos postulados de caráter geral. Tais postulados abstratos, identificados como cânones éticos, princípios lógicos e regras técnicas, constituem o que ele denomina de "uma teoria geral de planejamento"[1]. Os cânones éticos seriam a máxima conveniência social, a honestidade, a publicidade, a aceitabilidade, o benefício e o cânone da sanção. Os princípios lógicos seriam a pesquisa, a previsão, a exequibilidade, a inerência, a economia, a universalidade, o equilíbrio e o princípio da oportunidade. As regras técnicas contemplariam a exatidão, a precisão, a especificação, a limitação espacial e a limitação temporal. Por questões metodológicas, serão especificados apenas aos cânones éticos, por serem mais abrangentes e gerais.

O cânone da máxima conveniência social representa a aplicação particular às atividades públicas da doutrina utilitarista, formulada por Jeremy Bentham (1748-1832) e desenvolvida por John Stuart Mill (1806-1873), e expressa na máxima de que "a maior felicidade do maior número é o fundamento da moral e da lei" (MILL *apud* SILVA, 1964, p. 64). Significa dizer que o supremo regulador do uso dos recursos coletivos deve ser, em última análise, a promoção da máxima vantagem social, ou seja, maior bem ao maior número de pessoas. Determinar o maior número é relativamente fácil (é uma questão de definir o

[1] A teoria geral do planejamento (ou uma teoria geral de planejamento) emerge das instituições e práticas orçamentárias de vários países, consubstanciadas em certas generalizações provisórias, chamadas diversamente de princípios, requisitos, máximas, postulados, axiomas, regras, cânones e critérios. Esses critérios surgiram como simples enumeração das qualidades ou atributos do processo orçamentário. Assim, as modernas práticas do planejamento são variações refinadas e sofisticadas das clássicas práticas orçamentárias. Como teoria geral aplica-se tanto às atividades públicas, a cargo de governos, quanto às atividades privadas, nestas últimas com algumas limitações (SILVA, 1964).

universo alcançado pelo bem). Difícil é a definição de maior bem, que não é de caráter objetivo. Neste ponto, Silva (1964) sustenta que a única maneira de se estabelecer um critério para determinação do que seja bem ou mal, em relação ao Estado, será considerar a personalidade humana um valor intrínseco indiscutível, digno de respeito e de preservação. Assim, "tudo que contribuir para dignificar, proteger, amparar o homem, tornar-lhe a vida mais amena, mais agradável, mais longa, deverá ser considerado como benefício social líquido" (SILVA, 1964, p. 66). Nesse sentido, o cânone da máxima vantagem social deve constituir a origem, o guia, a medida e o controle de toda ação empreendida pelo Estado, mediante o emprego de recursos sociais, levantados sob a forma de tributos.

O cânone da honestidade no planejamento das atividades governamentais emana do dever moral de agir com absoluta lisura e lealdade para com os beneficiários das políticas públicas. Esse critério ético impõe, aos definidores de objetivos e aos formuladores de políticas públicas, o dever de franqueza e de não ocultação de suas reais intenções.

O cânone da publicidade reflete a ideia de que a divulgação do emprego dos recursos públicos para a solução dos problemas coletivos e para o empreendimento de obras destinadas a fazer o maior bem ao maior número, deve ser feita de forma honesta, regular, simples e efetiva. Deve, ainda, ser feita no sentido de ajudar o público a formar livremente sua opinião sobre as ações de governo e não para vender a esse público a opinião pré-formada, favorável a determinada personalidade ou contra alguém ou algum partido. A publicidade do planejamento não deve, por fim, servir de pretexto para exaltar os ocupantes ocasionais do poder, os políticos em circulação e candidatos às próximas eleições ou os próprios planejadores.

O cânone da aceitabilidade é mais destinado àquele que detém o poder e a oportunidade de decidir o que, onde e quando fazer e está relacionado à avaliação dos impactos eventualmente provocados pelas mudanças técnicas introduzidas pelos planos. O critério da aceitabilidade consiste na verificação dos sentimentos predominantes na coletividade relativamente à adoção das possíveis soluções concebidas para os problemas públicos. Diz respeito, portanto, à necessidade da prévia consulta democrática, da sondagem de opinião, da verificação das inclinações e das tendências do povo, de sorte a evitar que a ação de governo seja planejada e executada de forma desconectada com o interesse social.

O cânone do benefício consiste em zelar para que os empreendimentos públicos, custeados pelos tributos, promovam efetivamente importantes e inequívocas vantagens sociais, traduzidas no desenvolvimento econômico e social e na melhoria do padrão de vida da população. A observância desse cânone impõe ao planejador permanente vigilância e

discernimento na análise dos objetivos. O cânone da sanção, por fim, diz respeito ao cumprimento das regras destinadas a disciplinar o processo decisório no âmbito do planejamento.

Silva (1964, p. 127), em uma síntese de sua teoria, sustenta

> que o planejador, se observar os cânones éticos, elaborará planos socialmente lícitos e humanamente desejáveis; se atender aos princípios lógicos, terá probabilidade de atuar em harmonia com a razão; se obedecer às regras técnicas, é certo que produzirá planos pragmáticos, inteligíveis e de execução mais simples. Minha teoria tem base ética, conteúdo lógico e orientação prática. Posso não haver logrado formulá-la com 'engenho e arte', mas, quem se abalançaria a negar a sabedoria do trinômio moral, razão e prática?

Os postulados concebidos por Silva (1964) podem ser contemplados em vários dispositivos da atual Constituição Federal do Brasil e na Lei de Responsabilidade Fiscal. O cânone da máxima conveniência social (doutrina utilitarista) está refletido nos artigos 3º, inciso IV, 194, parágrafo único, incisos I e II, 196, 203, 205, 215, 217 e 225 da Constituição Federal, que tratam da promoção do bem a todos, como objetivo do Estado, e da abrangência das políticas públicas nas áreas da seguridade social (saúde e assistência social), educação, cultura, desporto e meio ambiente. O cânone da honestidade está no artigo 37, sob a forma de princípio da moralidade. O cânone da publicidade consta do artigo 37, *caput*, e seu parágrafo 1º, que estabelecem os princípios da impessoalidade e da publicidade e demarcam os parâmetros para divulgação dos atos de governo. O cânone da aceitabilidade está expresso no artigo 1º, parágrafo único, e no artigo 14, incisos I e II, da Constituição Federal, e no art. 48, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (com a redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009), que instituem as formas de participação política direta do povo nas questões de estado. O cânone do benefício pode ser extraído do *caput* do artigo 37, sob a denominação de princípio da eficiência, e do *caput* do artigo 70, sob a forma de critério de legitimidade do gasto público. O cânone da sanção está presente nos artigos 166 e 167, parágrafo 1º, da Constituição Federal, e nos artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelecem as regras para elaboração, aprovação e implementação dos planos e orçamentos governamentais. (BRASIL, 2005a; 2006a).

Friedmann (2006), ao discorrer sobre a teoria do planejamento em uma perspectiva histórica, identifica quatro correntes de pensamento que orientam a formação do processo de planejamento governamental: a da reforma social; a da análise política; a da aprendizagem social; e a da mobilização social. Segundo o autor, as quatro correntes gravitam

em torno de uma preocupação central, que é saber como o conhecimento deve ser adequadamente vinculado à ação.

A corrente da *reforma social* foca o papel do Estado como fator de orientação da sociedade e está preocupada em encontrar formas de institucionalizar a prática do planejamento e, assim, aumentar a eficácia das ações do Estado. Tem sua origem no século XIX, na França, por meio da obra de Claude Henri de Rouvroy, o conde de Saint-Simon (1760-1852). Tendo a Ciência Política como um dos seus produtos, os adeptos da corrente consideram o planejamento como um empreendimento científico e, em função disso, procuram utilizar o paradigma científico para informar e limitar a política àquilo que consideram seu enfoque correto. A corrente tem as seguintes características: usa como fonte do seu vocabulário o conteúdo da macrossociologia, da economia institucional e da filosofia política e prega a democracia representativa, os direitos humanos e a justiça social; entende o planejamento como a aplicação do conhecimento científico às questões públicas e o qualifica como uma função executiva e uma responsabilidade profissional; defende um papel forte do Estado, com funções tanto mediadoras quanto autoritárias, e sustenta três áreas de intervenção legítima do Estado em bases científicas, que são a promoção do crescimento econômico, a manutenção do pleno emprego e a redistribuição da renda; modela as ferramentas necessárias para o Estado administrar a economia no sentido do interesse público. Segundo Friedmann (2006, p. 100), "muitos dos inventores de ferramentas do planejamento foram honrados com o Prêmio Nobel de Economia."

A corrente da *análise política*, segundo Friedmann (2006), é fortemente influenciada pela obra de Simon (1979), sobretudo pelo modelo de racionalidade limitada, que trata do comportamento de grandes organizações e de como elas podem melhorar sua capacidade de tomar decisões racionais. O modelo de decisão adotado por esta corrente de pensamento identifica sete fases em seu esquema: formulação de metas e objetivos; delineamento das alternativas para a consecução das metas e objetivos; previsão das consequências esperadas para cada uma das alternativas; tomada de decisão baseada nas informações anteriores; implementação da decisão; e a fase da realimentação dos resultados. Os pontos que caracterizam a corrente têm a seguinte síntese: vocabulário em sintonia com a orientação técnica oriunda da economia neoclássica, da estatística e da matemática; utilização de técnicas analíticas como jogos, simulação, pesquisa de avaliação, programação linear e não linear e outras semelhantes; não filiação a posições filosóficas específicas; fixação da ideia de que a adoção de teorias científicas e técnicas matemáticas corretas podem levar à identificação e ao cálculo das melhores soluções (são considerados engenheiros sociais);

prevalência da tomada de decisão com base na ciência, ainda que imperfeita (mas perfectível), em detrimento do processo político não mediado, que pode estar sujeito a variáveis não sujeitas a controle (caprichos, paixões volúveis e interesses especiais); presença dos valores da economia neoclássica tais como o individualismo, supremacia do mercado na alocação dos recursos e o conservadorismo do paradigma do equilíbrio; campo de visão parecido com a corrente da reforma social.

A corrente da *aprendizagem social* enfatiza a superação das contradições entre a teoria e a prática, ou entre o saber e o agir, e é um contraponto à vertente da reforma social. Para Friedmann (2006), o fundamento dessa corrente origina-se de duas vertentes: o pragmatismo de John Dewey (1859-1952), que ressalta a importância do aprender pelo fazer; e o marxismo da obra de Karl Marx (1818-1883)[2], que estruturou o materialismo histórico. Friedmann (2006, p. 104) resume o escopo do pensamento da corrente nos seguintes termos:

> os teóricos da corrente da aprendizagem social afirmavam que o conhecimento provém da experiência e é validado na prática e, portanto, é integralmente parte da ação. O conhecimento, nessa visão, emerge de um processo dialético contínuo em que maior ênfase é dada a novos empreendimentos práticos: o entendimento (teoria) existente é enriquecido com lições tiradas da experiência e o novo entendimento é, então, aplicado no processo contínuo de ação e mudança. Enquanto Comte *[Augusto Comte, 1798-1856]* e seus colegas positivistas acreditavam que o mundo social correspondia a leis sociais imutáveis, os teóricos da aprendizagem social afirmavam que o comportamento social pode ser mudado e a forma cientificamente correta de efetuar mudanças é por meio da experimentação social, da cuidadosa observação dos resultados e da disposição de admitir o erro e aprender com ele (grifo nosso).

A *mobilização social* é a "corrente de planejamento que se afasta de todas as outras ao afirmar a primazia da ação coletiva direta de baixo", diz Friedmann (2006, p. 105). Diferentemente das correntes da reforma social e da análise política, que focam o papel do Estado e se sustentam em uma política científica, o pensamento da mobilização social emerge como uma forma de política, encaminhada sem as intervenções da ciência. Para Friedmann (2006, p. 105), em termos filosóficos, "a corrente abraça o comunitarismo utópico, o terrorismo anárquico, a luta de classes marxista e a defesa neomarxista dos movimentos sociais emancipatórios". A mobilização social constitui uma ideologia dos despossuídos, que tem como força propulsora a solidariedade social, a seriedade de sua análise política e a forte determinação de mudar a realidade, acrescenta o autor.

Friedmann (2006, p. 107) tem a compreensão de que modalidades e estilos específicos de planejamento podem se tornar obsoletos, no entanto, o elo entre o conhecimento e a ação continuará sendo uma preocupação fundamental, na ideologia e na

[2] Para Karl Marx (*apud* FRIEDMANN, 2006, p. 108), "o pensar e o fazer, a teoria e a práxis são parte da mesma operação. Eles interpenetram no domínio um do outro e coexistem, por assim dizer, no mesmo plano. A teoria e a práxis ou funcionam juntas, ou simplesmente não funcionam".

prática, ou seja, "não se pode desejar *não* saber e não podemos escapar à necessidade de agir. À medida que mudam as condições sociais e o entendimento humano, também os elos reais e teóricos entre o conhecimento e a ação certamente passarão por mudanças". O Anexo B apresenta, em gráfico, o conjunto das quatro correntes de pensamento desenvolvidas por Friedmann (2006).

2.3 Amplitude do planejamento governamental: dimensões e enfoques

O uso da palavra planejamento pode estar relacionado a dimensões e enfoques diferenciados. Daland (1969) compreende o termo de duas maneiras. Em sentido restrito, como atividade de planejadores, protagonizada, neste caso, mais por profissionais da área econômica, tendo como escopo de discussão o planejamento do desenvolvimento. Em sentido amplo, diz respeito ao processo mediante o qual os governos tomam decisões de planejamento. Neste último, o planejamento não é somente técnico, mas também político, porque abrange o estabelecimento e o apoio à instituição de planejamento, o encaminhamento de soluções técnicas para o âmbito da decisão política e a criação de atitudes de aceitação para as decisões tomadas, além de seu papel puramente técnico. Daland (1969, p. 134) afirma, em síntese, que "o processo do planejamento governamental é considerado mais especificamente como uma variável dependente, sendo o sistema político uma variável independente". Os dois sentidos aventados, segundo o autor, mantêm relações com os dois modelos de processos de planejamento e decisão. O mais restrito, guarda compatibilidade com o conceito *compreensivo-racional* ou *sinótico* e, o mais amplo, tende a igualar-se à estratégia *disjuntivo-incremental* de solução de problemas de planejamento.

A visão de que o planejamento tem uma dimensão técnica e uma dimensão política também é percebida por Oliveira (1991). A dimensão técnica porque implica o domínio de metodologia própria, a busca de informações atualizadas, sistematizadas e agregadas em nível adequado às demandas e a utilização de conhecimentos técnicos especializados e multidisciplinares. A dimensão política em face de o planejamento, antes de tudo, constituir-se em um processo de negociação que busca conciliar valores, necessidades e interesses divergentes e gerir conflitos entre os diversos segmentos da sociedade que disputam os benefícios da ação governamental. Poderá haver a tendência de privilegiar uma dimensão em detrimento da outra, conforme as condições políticas prevalecentes. Para fundamentar sua posição, o autor argumenta que

> A dimensão técnica levada ao extremo tende a distanciar o planejamento e os interesses da população, abrir um abismo entre planejamento e execução e permitir, por exemplo, que grupos de técnicos isolados em gabinetes venham a elaborar diagnósticos públicos, e a formular as soluções que lhes pareçam mais adequadas, sem qualquer consulta aos demais interessados na ação governamental. O predomínio desse comportamento, excessivamente voltado para aspectos técnicos, é próprio dos governos autoritários e típico daquele sistema que modernamente denominamos tecnocracia. A ênfase exagerada da dimensão política, por sua vez, poderá levar o planejador a propostas demagógicas ou paliativas, não encaminhando soluções para os problemas públicas. O correto é procurar conciliar essa duas tendências, dando respaldo técnico ao planejamento democrático, através do qual se criem meios para que a comunidade e os níveis de execução [...] participem também do levantamento de problemas [...], da tomada de decisão e da responsabilidade de implementá-las. O debate propicia a todos os participantes do processo de planejamento – autoridades, técnicos, executores e beneficiários – mais contato com a realidade e a oportunidade de explicitarem e solucionarem conflitos, bem como de captarem idéias criativas. Dessa forma, pode-se chegar mais facilmente a decisões racionais e conseqüentes (OLIVEIRA, 1991, p. 11-12).

Apesar das diferenças de percepção e fundamentos, há nessa citação de Oliveira (1991) dois conceitos-chave na abordagem fenomenológica de Fraga (2009) quando propõe planejamento na gestão: a ênfase exagerada na dimensão política, a qual passa a ser distribuída pela responsabilidade social e pela estratégia que busca a cidadania e, além disso, o conceito de conseqüência, um dos fundamentos do pensamento deweyniano, que aproxima a chamada filosofia da experiência da postura fenomenológica porque, ao não se contentar com simples resultados - como os de um planejamento governamental, por exemplo -, vão investigar a conseqüência quanto a possibilidades de legitimação desses resultados no mundo da vida, isto é, na vida do homem concreto em sociedade.

Retomando o argumento de Oliveira (1991), percebe-se que ele vem ao encontro da ética de Aristóteles (384/383-322 a.C.) de que a virtude moral é um meio termo entre dois males, um pelo excesso e outro pela falta (ZINGANO, 2008).

Pode-se também estabelecer uma relação entre as duas dimensões do planejamento (política *versus* técnica) e a idéia de ordem e desordem presente em Morin (2007). Para esse pensador, "temos de associar os princípios antagônicos de ordem e de desordem, e associá-los fazendo emergir um novo princípio que é o da organização" (MORIN, 2009, p. 38). Aqui, revela-se uma das facetas da teoria da complexidade, desenvolvida por Morin (1996, p. 248), que traduz a expressão *complexus* como "aquilo que é tecido em conjunto". Para o autor, a ordem e a desordem (ou, por analogia, o político e o técnico) podem ser concebidas em termos dialógicos, pois, embora uma possa suprimir a outra, elas podem colaborar e produzir organização e complexidade. Morin (2007) arremata dizendo que o princípio dialógico permite manter a dualidade no seio da unidade, tendo em vista que associa dois termos ao mesmo tempo complementares e antagônicos.

A análise dos aspectos políticos do planejamento é objeto de reflexão na doutrina de Cardoso (2003). O autor inicia sua abordagem a partir do pressuposto de que, no plano mais geral e tal como concebido pelos pensadores clássicos, as noções de política e planejamento parecem ser antinômicas. Assim, haveria decisão política toda vez que, diante de alternativas, a opção escolhida ensejasse a criação de algo novo. Por outro lado, se a decisão decorrer de experiência anterior, estiver codificada em leis e regulamentos ou simplesmente consentida pelos participantes do jogo político em função de uma prática rotinizada pela tradição e pelos costumes, estar-se-ia na área da administração, que, por suposição, está subordinada às configurações políticas configuradas no passado. O planejamento, nesse contexto, seria a administração racional, ou, em outras palavras, seria o processo de distribuição ótima dos recursos e dos meios tendo em vista objetivos dados. A fixação dos objetivos, entretanto, estaria no campo da decisão política e essa, dado o seu caráter criativo e por decorrer da imposição legitimada da vontade de uns grupos sobre os outros ou de umas classes sobre as outras, estaria na esfera não racionalizada da vida social.

Nesse sentido, pondera o autor, *política racional* (ou planejamento) e *política* se oporiam, em princípio, e o planejamento deveria estar circunscrito à área da administração. Cardoso (2003) sugere, então, que o planejamento, nesses termos, especialmente o econômico, somente seria viável nas sociedades socialistas, em razão dos seus sistemas de governo. A teoria, no entanto, cuidou de antecipar a possibilidade do planejamento nas sociedades pluralistas, de economia capitalista. E atribui a Karl Mannheim (1893-1947) a proeza de lançar as bases sociológicas para desfazer-se a oposição entre política e administração, a partir de um questionamento importante: como conciliar a liberdade individual, a representatividade legítima e a multiplicidade dos objetivos com a planificação? Cardoso (2003, p. 170-171), a par dessas considerações, propõe que

> a decisão de planejar é política, no sentido de que por intermédio da definição dos planos se alocam ‘valores’ e objetivos junto com os ‘recursos’ e se redefinem as formas pelas quais estes valores e objetivos são propostos e distribuídos. Assim, passa-se de um modo ‘tradicional’ de definição de prioridades e distribuição de recursos, baseado, por exemplo, nas esferas de influência (entre os Estados, os Partidos e a Administração) e na continuidade do sistema político através do sistema eleitoral, para um modo ‘racional’ de proceder, graças ao qual se diagnosticam as carências, se escolhem os objetivos e se definem os meios a serem empregados, segundo regras e procedimentos aceitos como razoáveis por um conjunto de técnicos (embora, obviamente, para a reorganização do sistema do poder em benefício de uns partidos, grupos e líderes contra outros). Por outro lado, a implementação do plano implica ‘políticas’, isto é, na escolha de alguns recursos que o sistema político fornece em detrimento de outros com o fim de, uma vez alcançados os resultados ‘econômicos’ do plano, reforçar politicamente o grupo que o apoiou (o Presidente, seus ministros, os técnicos e os partidos). E, por fim, a própria ‘decisão administrativa’, neste caso, longe de opor-se à ‘decisão política’ como pólo antinômico, ‘abre-se’ ou dirige-se para a decisão política: quando a persistência das

> normas organizacionais é incapaz de resolver os problemas ou de atender ‘demandas políticas’ de uma dada situação, esta dá lugar a um novo critério, induzido de fora da administração, capaz de solucionar o impasse criado.

É possível identificar três formas de planejamento estatal, cada uma com um foco específico: o planejamento como técnica orçamentária destinada a disciplinar a atividade financeira do Estado; o planejamento urbanístico, cujo objetivo é ordenar o desenvolvimento das cidades; e o planejamento como instrumento destinado a direcionar (ou fomentar) a atividade econômica do Estado.

Burkhead (1971), ao examinar a relação do orçamento com o governo moderno, traz contribuições teóricas e práticas importantes para a compreensão do planejamento sob a primeira daquelas perspectivas (a disciplina da atividade financeira do Estado). Inaugura sua exposição afirmando que o orçamento público constitui um dos principais instrumentos para o planejamento e controle da utilização dos recursos públicos, e, na medida em que sejam bem utilizados, os programas governamentais atenderão cada vez melhor ao interesse da população. Ao delinear o desenvolvimento da moderna técnica orçamentária, apresenta as experiências de evolução do orçamento na Grã-Bretanha, em alguns países europeus e nos Estados Unidos da América, e admite que a origem dos atuais sistemas orçamentários adotados pelos países capitalistas democráticos parece remontar ao advento do controle do Parlamento inglês sobre a Coroa.

O artigo 12 da Magna Carta, de 1.217, expressa esse marco inicial ao estatuir que “nenhum tributo ou auxílio seria instituído no reino, senão pelo seu Conselho Comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante” (BURKHEAD, 1971, p. 4). No entanto, o ano de 1822 deve ser considerado a data que marca o início do orçamento, plenamente desenvolvido, na Grã-Bretanha, ou seja, uma exposição anual completa sobre as finanças, que fixava a receita e a despesa e indicava o provável superávit ou déficit, juntamente com o plano financeiro do governo, com vistas a orientar a ação do Chanceler do Erário britânico.

Nesses termos, o orçamento é instrumento fundamental de expressão do programa governamental, que catalisa o debate parlamentar sobre a política do Governo. Segundo o autor, o orçamento reflete e molda, ao mesmo tempo, a atividade econômica do País. O orçamento não é passivo, pois as receitas do setor público provocam efeitos nos níveis da renda e da atividade econômica do setor privado, e as despesas públicas exercem influência na atividade econômica realizada no setor privado e determinam, em parte, o nível da atividade econômica global. O orçamento, com essa dimensão, não pode ser considerado um simples

plano de administração do setor governamental. As atividades governamentais constantes do orçamento refletem as necessidades nacionais mais importantes, que exigem atuação do Estado, e a distribuição relativa do poder econômico e político da sociedade. Tudo isso leva a considerar o orçamento como instrumento de política fiscal[3], ou seja, como um meio que influência, deliberadamente, a atividade econômica do país. No entanto, para que o orçamento ofereça o máximo de contribuição à política fiscal, as práticas e políticas orçamentárias devem ser flexíveis, de maneira que a receita e a despesa possam ser modificadas em resposta às flutuações econômicas.

A respeito do ciclo orçamentário, Burkhead (1971) explica que o orçamento público, em seus aspectos processuais e dimensionais, no sentido do tempo, expressa um padrão de responsabilidade derivado das relações do poder político, sendo que essa responsabilidade difere do sistema de governo presidencialista para o sistema de governo parlamentarista, e também entre governos nacionais, estaduais e locais. Quanto à distribuição da responsabilidade orçamentária, o autor sugere duas generalizações significativas: a primeira é que o orçamento se desenvolveu como instrumento de controle do Legislativo sobre o Executivo; a segunda é que o sistema orçamentário requer o desenvolvimento de um padrão de responsabilidade dirigindo-se em dois sentidos, tendo como base o Executivo. Assim, o Executivo, para elaborar o plano financeiro e executá-lo conforme aprovado pelo Legislativo, deve ter autoridade institucional de controlar a administração. A segunda linha de responsabilidade, em um sistema orçamentário, dirige-se no sentido do Executivo para o Legislativo. O que significa que o Legislativo, em todo Estado democrático, deve ter a faculdade de aprovar ou rejeitar a proposta orçamentária originada do Executivo. E mais, que o Legislativo deve ter a competência para responsabilizar o Executivo, tanto pela execução do orçamento do ano anterior, como pela amplitude do programa do ano em curso. A expressão *ciclo orçamentário* sinaliza para o aspecto da periodicidade do orçamento e também para o caráter processual do sistema orçamentário e, neste último sentido, a técnica orçamentária deve ser entendida como um processo contínuo. A continuidade, no entanto, deve ser marcada por fases específicas, de caráter cíclico. Burkhead (1971, p. 113) ensina que:

> o exame dessas fases distintas serve para focalizar a atenção na dimensão tempo da técnica orçamentária. A influência do tempo é significativa, limitando as decisões que podem ser tomadas no processo orçamentário e, pelo menos parcialmente, controlando o escopo das atividades. Os atos do Legislativo com relação ao último orçamento determinam os programas que são agora conduzidos. A execução do orçamento do ano em curso molda e limita os programas que poderão ser

[3] A expressão "política fiscal, numa abordagem operacional, significa a utilização de determinadas atividades e atos governamentais – tributação, despesas e dívida pública - com o objetivo de promover o desenvolvimento e a estabilização da economia" (BURKHEAD, 1971, p. 79).

> recomendados no orçamento em elaboração. A dimensão tempo também afeta a inter-relação entre programação e elaboração orçamentária [...] A população, a tecnologia e a renda nacional variam desigualmente. Mudanças repentinas em suas grandezas interrompem o curso normal do planejamento e da implementação dos programas governamentais. Os prazos previstos para as fases do ciclo orçamentário precisam ser alterados para se acomodarem a necessidades imediatas e importantes. A menos que haja alguma flexibilidade na dimensão tempo da elaboração orçamentária, as crises e os programas de emergência não poderão ser enfrentados.[4]

Para Cope (1963, p. 239), "o ciclo orçamentário pode ser definido como uma série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas". O autor identifica quatro grandes fases para o ciclo orçamentário:

> preparação do orçamento e sua apresentação ao Legislativo, o que é realizado pelo órgão central de orçamento, sob o comando do Chefe do Executivo; discussão e votação de proposta orçamentária pelo Legislativo e sua consequente aprovação; execução do orçamento; e avaliação dos resultados obtidos na execução do orçamento, e aprovação de contas. (COPE, 1963, p. 239).

Cope (1963) esclarece que, na prática, embora o orçamento seja anual, o período de tempo necessário para que se complete o ciclo é maior do que um ano. Isso porque o orçamento deve ser preparado e votado antes do início de sua execução e os resultados não podem ser avaliados, nem as contas aprovadas, antes do encerramento da fase de execução. Portanto, em um dado momento, três ciclos orçamentários distintos encontram-se em andamento, em fases distintas. Ou seja, os resultados obtidos no orçamento de 2008 estão em processo de avaliação em 2009; neste mesmo ano, o Executivo prepara a proposta orçamentária para 2010 e o Legislativo a discute e aprova; para o ano de 2009 existe um orçamento em execução. Portanto, o ciclo do orçamento tende a afetar todos os níveis da hierarquia administrativa e a repercutir na maneira como se dá o planejamento das políticas públicas, seja qual for o tipo de abordagem ou enfoque que se queira adotar.

As fases do ciclo orçamentário também são identificadas por Burkhead (1971, p. 114) como: elaboração e apresentação pelo Executivo; autorização legislativa; execução; e controle. Sanches (2006, p. 188) ratifica esse modelo ao salientar que a literatura especializada apresenta o ciclo orçamentário como integrado por "um conjunto de quatro grandes fases, cuja materialização se estende por um período de vários anos, quais sejam: elaboração e apresentação; autorização legislativa; programação e execução; e avaliação e controle".

---

[4] A flexibilização na gestão do orçamento, a que se refere o autor, está prevista em normas de Direito Financeiro. Para esse fim, os artigos 40 a 46 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (MACHADO JÚNIOR., 2008), combinados com os parágrafos 2º e 3º do artigo 167 da Constituição Federal (BRASIL, 2006a), oferecem os instrumentos político-legais para administrar as situações de mudanças que eventualmente possam ocorrer durante a execução do orçamento anual e que exijam alteração qualitativa ou quantitativa no gasto público. Esses instrumentos jurídicos são os créditos adicionais, de natureza suplementar, especial ou extraordinário.

Os instrumentos de planejamento e orçamento instituídos para disciplinar a atividade financeira desenvolvida por cada uma das entidades integrantes da federação brasileira - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - estão previstos na seção II do Capítulo II do Título VI da Constituição Federal (do art. 165 até o art. 169) (BRASIL, 2006a). São eles: o *plano plurianual*, que estabelece, para o período de quatro anos, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; a *lei de diretrizes orçamentárias*, que compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; a *lei orçamentária anual*, que compreende o orçamento fiscal referente aos Poderes da entidade federada, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social (previdência social, saúde e assistência social). Complementam as normas constitucionais, no sentido de disciplinar a atividade financeira do Estado, a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2005a), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (MACHADO JÚNIOR, 2008), que fixa as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O calendário para a consecução do ciclo do planejamento e orçamento, no âmbito do governo federal, consta do parágrafo 2º do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos seguintes termos (BRASIL, 2006a, p. 179, grifo nosso):

> o projeto do *plano plurianual*, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro[5] do mandato presidencial subseqüente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sansão até o encerramento da sessão legislativa[6]; o projeto de *lei de diretrizes orçamentárias* será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa; o projeto de *lei orçamentária* da União será encaminhado até

[5] Em consonância com o artigo 34 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, "o exercício financeiro coincidirá com o ano civil", que compreende o período entre 1º de janeiro a 31 de dezembro, e é utilizado como parâmetro para apuração anual dos resultados da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades públicas (MACHADO JÚNIOR, 2008, p. 90).

[6] Sessão legislativa corresponde à reunião anual do Poder Legislativo, que vai de 2 de fevereiro a 17 de julho (primeiro período) e de 1º de agosto a 22 de dezembro (segundo período), conforme art. 57 da Constituição Federal (BRASIL, 2006a). Esse calendário, por simetria, deve ser observado pelas Assembléias Legislativas, Câmara Distrital e Câmaras Municipais.

> quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Assim, como ilustração, é possível definir o calendário do ciclo orçamentário do próximo mandato presidencial, que ocorrerá de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2014 (quatro anos): em 2011, sessenta dias após o início (2/2/2011) da sessão legislativa, o Presidente da República encaminha a prestação de contas anual, relativa ao exercício financeiro de 2010, ao Congresso Nacional, para julgamento; em 2011, até o dia 15 de abril, o Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, que vigorará em 2012; o Congresso Nacional promoverá a discussão e a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e o devolverá para a sanção presidencial até o dia 17 de julho de 2011; em 2011, até o dia 31 de agosto, o Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional o projeto de lei orçamentária que vigorará em 2012; o Congresso Nacional discutirá e aprovará o projeto de lei orçamentária e o devolverá para sanção presidencial até o dia 22 de dezembro de 2011; em 2011, até o dia 31 de agosto, o Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional o projeto do plano plurianual, que vigorará no período de 2012 a 2015 (quatro anos), correspondente aos três anos do mandato em curso e o primeiro ano do próximo mandato; o Congresso Nacional discutirá e aprovará o projeto de lei do plano plurianual e o devolverá para sanção presidencial até o dia 22 de dezembro de 2011; durante o exercício financeiro de 2012, ocorrerá a execução da lei orçamentária aprovada em 2011 (que já incorpora em seu conteúdo os comandos da lei de diretrizes orçamentárias e as despesas de capital programadas para o primeiro ano de vigência do plano plurianual) e, simultaneamente, a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial por parte dos órgãos de controle externo (Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União) e pelo sistema de controle interno dos três Poderes da República. Exceto em relação ao plano plurianual, os demais passos se repetirão a cada ano, até o término do mandato. Semelhante modelo, pelo princípio da simetria, é desenvolvido no âmbito dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

Há um conceito-chave nesse sistema de planejamento e orçamento governamental, que é o programa, considerado o único módulo integrador entre plano e orçamento. Em termos de estruturação, o plano plurianual termina no programa e o orçamento anual começa no programa, o que confere a esses documentos uma integração desde a origem, sem a necessidade, portanto, de buscar-se uma compatibilização entre módulos diversificados. (BRASIL, 1998; 1999a; 2009b).

Faz-se necessário, para compreender o orçamento, o conhecimento de sua estrutura e organização, as quais obedecem a um sistema de classificação destinado a atender às exigências de informação demandadas pelos interessados em matéria de finanças públicas, como os Poderes Públicos, as entidades públicas e privadas e os cidadãos. A estrutura do orçamento público prevê a organização da programação orçamentária em termos de Programa de Trabalho, devendo este conter a programação física e a financeira. O Programa de Trabalho responde às perguntas clássicas caracterizadoras do ato de orçar, sendo, operacionalmente, composto dos seguintes blocos de informação: classificação por esfera, classificação institucional, classificação funcional e estrutura programática. A classificação institucional reflete a estrutura organizacional e administrativa governamental, estando estruturada em dois níveis hierárquicos (órgão orçamentário e unidade orçamentária). A classificação funcional, por funções e subfunções, busca responder basicamente à seguinte indagação: em que área de ação governamental a despesa será realizada? Toda ação do governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano Plurianual, que é de quatro anos (BRASIL, 1998; 1999b; 2000b; 2004a; 2008a; 2009b).

Desse modo, o programa: constitui o instrumento de organização da atuação governamental; articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano; e tem como foco a solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade (BRASIL, 1999a; 2009b). Segue-se que a "organização das ações do governo sob a forma de programas visa proporcionar maior racionalidade e eficiência na administração pública e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos" (BRASIL, 2009b, p. 39). Os programas são classificados em dois tipos: *programas finalísticos*, dos quais resultam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, cujos resultados sejam passíveis de mensuração; e *programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais*, que são aqueles voltados aos serviços típicos de Estado, ao planejamento, à formulação de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação ou ao controle dos programas finalísticos, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado, podendo ser compostos, inclusive, por despesas de natureza tipicamente administrativas (BRASIL, 1998; 1999b; 2000b; 2004a; 2008a; 2009b).

Por outro lado, "as ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) e contribuem para atender ao objetivo de um programa" (BRASIL, 2009b, p. 42). Conforme suas características, as ações podem ser classificadas como atividades, projetos ou

operações especiais. *Atividade* é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de governo (exemplo: "Fiscalização e Monitoramento das Operadoras de Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde"). *Projeto* é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo (exemplo: "Implantação da rede nacional de bancos de leite humano"). *Operação Especial* são despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Cada atividade, projeto ou operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam. Assim, o programa constitui o único módulo integrador e os projetos e atividades são os instrumentos necessários à sua realização (BRASIL, 1999a; 1999b; 2000b; 2004a; 2008a; 2009b).

A adoção dessa sistemática de planejamento e orçamento governamental teve origem no Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998 (BRASIL, 1998), que estatuiu no sentido de que, para a elaboração e a execução do plano plurianual e dos orçamentos da União, a partir do exercício do ano de 2000, toda ação finalística do Governo Federal deveria ser estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do plano plurianual. Ação finalística deve ser entendida como aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto às demandas da sociedade. De acordo com o Decreto em pauta, cada programa deverá conter: objetivo; órgão responsável; valor global; prazo para conclusão; fonte de financiamento; indicador que qualifique a situação que o programa tenha por fim modificar; metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo; ações não integrantes do orçamento necessárias à consecução do objetivo; regionalização das metas por Estado. Os programas constituídos predominantemente de ações continuadas deverão conter metas de qualidade e de produtividade, a serem atingidas em prazo definido (BRASIL, 1998; 1999a). O programa, enfim, materializa uma política pública[7].

[7] O governo brasileiro, em parceria com o Banco Mundial (BIRD), realizou um programa de análise de experiências internacionais em planejamento de modo a reunir subsídios para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro de planejamento, orçamento e gestão. Foram realizadas missões, por técnicos do Ministério do Planejamento e do Ministério da Fazenda do Brasil, ao longo do ano de 2002, para conhecer as experiências de planejamento governamental na Alemanha, Austrália, Canadá, França, Reino Unido e Suécia (BRASIL, 2002a).

Uma questão relevante no contexto desse tema diz respeito à continuidade, ou descontinuidade, dos programas de governo. É carente a literatura sobre essa matéria. Spink (1987) foi o único estudo identificado nessa linha. A adoção do plano plurianual abrangendo duas legislaturas seguidas (três anos de uma e o primeiro ano da seguinte) constitui uma forma de o Estado não sofrer grandes impactos com o problema da descontinuidade administrativa, nas situações que envolvam mudança de orientação estratégica resultante do processo eleitoral.

Esses instrumentos de planejamento governamental refletem, em linhas gerais, embora preservadas as peculiaridades do sistema político e administrativo brasileiro, o quadro referencial apresentado por Cope (1963), Burkhead (1971) e Sanches (2006), e configuram, ao mesmo tempo, o ciclo da gestão pública brasileira, observado por todas as entidades do pacto federativo.

O planejamento visto sob esse enfoque, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, tem sido objeto de muitos estudos e discussões, ora para destacar os avanços e possibilidades para uma gestão pública voltada para resultados, ora evidenciando as limitações e complexidade do modelo adotado[8].

A ordenação do desenvolvimento das cidades constitui outro propósito para o planejamento governamental. Para Oliveira (2006), a ideia de planejamento surgiu, primeiramente, sob a forma de planejamento de cidades, voltada para o aspecto espacial, no final do século XIX e início do século XX, na Inglaterra. Naquela época, criou-se o conceito de cidade-jardim onde se poderia planejar uma cidade para ser mais amena, distribuindo espacialmente suas funções. Era a solução para o caótico crescimento das cidades europeias. Oliveira (2006, p. 199) acrescenta que

> esse conceito teve um impacto grande na área de urbanismo do século XX, com o aparecimento de várias cidades-jardim ao redor do mundo (a concepção de Brasília sofreu influência desse conceito). Nesse ponto, planejamento era uma função estritamente técnica do urbanista ou arquiteto, que seria uma espécie de visionário. Essa aura de visionário no planejamento continua existindo um pouco até os dias de hoje[9].

Loeb (2003, p. 139) sustenta que "a tendência à urbanização é um fenômeno universal". E argumenta que a industrialização, associada a uma pressão demográfica

---

[8] Estão nessa linha de abordagem os estudos de Aguiar (1992), Campello (2000), Cavalcante (2000), Core (2001; 2006), Diamond (2006), Fernandes (2008), Garcia (2002), Giacomini (2001), Gomes (2000), Huertas (1996), Mukai (2005), Sobreira Neto (2006), Nogueira (2006), Oliveira (2000), Oliveira (2005), Pfeiffer (2000; 2006), Premchand (2006), Procopiuck et al. (2007), Rezende e Cunha (2003), Rezende e Guagliardi (2006), Rezende e Ultramari (2007), Sanches (2006), Santos (2001), Valle e Pares (2006), Villaça (2005).

[9] Uma síntese da evolução urbana, de suas origens à cidade contemporânea, pode ser vista em Ferrari (1984, p. 207-277).

crescente e à falta de condições para fixação em áreas rurais, tem levado a uma ocupação de solo urbano quase sempre espontânea e sem controle. Constata-se uma ocupação urbana com características marcadamente radio-concêntricas onde a área mais bem servida e densa é a central, ficando a periferia como cinturão de abordagem para as populações rurais recém-chegadas à cidades. Isso gera distorções e dificuldades na distribuição dos investimentos para amenizar as desigualdades. Loeb (2003, p. 148) sugere então que se faz necessário

> implantar um sistema racional de planejamento com o objetivo de relacionar intimamente crescimento econômico com crescimento urbano, num sistema de planejamento integrado que possibilite uma hierarquização na aplicação e canalização de recursos dentro de uma mesma visão global de desenvolvimento. No entanto, a viabilidade de tal sistema só existe a partir de uma infraestrutura política que torna coerentes as decisões tomadas ao nível técnico. Assim, só é possível abordar os problemas referentes ao planejamento físico quando o mesmo está contido numa visão integral de planejamento global.

O X Congresso da UIA, Encontro dos Urbanistas, em outubro de 1969, declarou que "o planejamento físico deve ser compreendido como uma missão particular do planejamento integral, e não como um sistema independente, na medida em que toda ação concreta dos homens e da sociedade modifica o espaço habitado" (LOEB, 2003, p. 141).

A política de desenvolvimento urbano no Brasil está prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Essa política, que é executado pelo Município, conforme diretrizes gerais fixadas pela União, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O plano diretor da cidade, elaborado pelo Prefeito e aprovado pelo Legislativo local, constitui o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada *Estatuto da Cidade*, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Dentre as diretrizes básicas constantes da lei para a consecução da política urbanística estão: a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência. A lei também estabeleceu os principais instrumentos que poderão ser utilizados para viabilização dos seus objetivos. São eles: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

planejamento municipal, em especial o plano diretor, disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social; instrumentos jurídicos e políticos; estudo prévio de impacto ambiental (EIA); e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Em 1º de janeiro de 2003, no âmbito do Governo Federal, foi criado o Ministério das Cidades com a atribuição de combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população à moradia, saneamento e transporte. Para que isso se torne realidade, O Ministério estimula os municípios a construírem novas práticas de planejamento territorial e de gestão democrática, mediante a liberação de recursos e o apoio técnico às cidades.

Cymbalista e Santoro (2009) organizaram uma coletânea de estudos produzidos por pesquisadores do Instituto Pólis, do Estado de São Paulo, Brasil, onde são evidenciadas experiências de formulação de planos diretores de seis cidades brasileiras. Os trabalhos procuram demonstrar, sobretudo, o processo e o aprendizado levados a efeito nos casos examinados. Cymbalista e Santoro (2009, p.8) ponderam que,

> tendo em vista as limitações de financiamento, do ponto de vista quantitativo a campanha dos Planos Diretores participativos foi bastante bem sucedida. Estudo do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA), encomendado pelo Ministério das Cidades, revelou que em 1.553 dos 1.683 municípios que estavam obrigados a elaborar seus Planos Diretores 86% deles já haviam aprovado ou estavam elaborando seus planos em 2007. O prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade claramente "pegou", dado relevante em um país com tantas leis que "não pegam" como o Brasil. Neste caso específico, o notável esforço empenhado pelos grupos envolvidos com a agenda da reforma urbana nesses anos claramente produziu efeitos no sentido de reverberar e resultar em processos em centenas de municípios, abrindo assim inúmeras novas trincheiras para a disputa em torno da política urbana e da regulação da terra nos municípios. As sistematizações e avaliações dos Planos Diretores apenas se iniciam. Como todos os processos de construção de políticas públicas de relevância, não há consenso em torno da eficácia dos Planos Diretores. [...] Um país com uma estrutura administrativa ainda precária como o Brasil tem pouca tradição na sistematização de processos, de modo que uma série de experiências acaba se perdendo por falta de registro. Esta publicação foi concebida com o propósito de preencher essa lacuna, e apresenta seis estudos que recuperam processos e buscam extrair lições aprendidas de cada um deles.

Para Mukai (2005, p. 19), "o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas".

Nessa vertente de planejamento ainda é possível identificar vários outros estudos que demonstram a preocupação de pesquisadores com o fenômeno do desenvolvimento das cidades, destacando a necessidade de conciliar, de forma sustentada e participativa, crescimento urbano, gestão e desenvolvimento econômico, utilizando-se do processo de

planejamento. Estão nessa linha os trabalhos de Figueiredo e Leite (2006), Gattai e Alves (2008), Martins e Caldas (2004), Rezende e Ultramari (2007), Valle (2008) e Vieira e Vieira (2003).

O último enfoque revela o planejamento voltado para a modelagem do desenvolvimento econômico do País e está previsto no art. 174 da Constituição Federal. O comando constitucional prevê que, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado deve exercer as funções de fiscalização, incentivo e *planejamento*, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Para a consecução dessa função, o Estado, mediante marco regulatório específico, deve estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

A trajetória do planejamento como instrumento de política econômica não é de muito longe. Mindlin (2003) revela que a União Soviética adotou o primeiro plano quinquenal em 1929 e era o único país, antes da guerra, que usava o planejamento de forma sistemática. Admite que a discussão sobre a possibilidade teórica de planejamento data da década de 1920[10]. Lopes (1990) declara que o processo de planejamento é um fenômeno típico do século XX com três grandes marcos críticos em sua trajetória. O ponto inicial está relacionado à experiência russa de implantar um sistema de planejamento nacional, que teve inicio após 1917 e culminou com o primeiro plano quinquenal, de 1928, de caráter mais completo e assemelhado aos planos atuais. O segundo marco está ligado aos eventos da Grande Depressão de 1929, cujos efeitos na economia mundial puseram dúvidas acerca da viabilidade do modelo econômico puramente liberal então vigente. Emergiram, à época, novas posições teóricas e o planejamento começa a ter efetiva importância. A hipótese de intervenção governamental na economia, em determinadas circunstâncias, é acolhida como alternativa ao regime puro de mercado, em razão da insuficiência deste para solucionar os graves problemas macroeconômicos surgidos. O terceiro marco tem a ver com a segunda guerra mundial. Alguns fatores – necessidade de mobilização total de recursos e a sua alocação racional em face da multiplicidade de gastos absolutamente prioritários - contribuíram para que os países envolvidos com o conflito estabelecessem um processo de planejamento central, eficiente e

[10] Lopes (1990, p. 77) registra que "os socialistas fabianos, na Inglaterra do final do século XIX, já eram ardorosos defensores do planejamento das atividades econômicas. Os fabianos, sob direção de Sidney Webb, imaginavam que o socialismo triunfaria porque era mais eficiente que o capitalismo com sua anarquia de mercado. O socialismo era eficiente devido ao planejamento: a crescente complexidade da organização social demandaria mais direção e coordenação dos níveis mais altos (Cf. *The Economist*), tese assemelhada à que seria desenvolvida por Karl Mannheim muitos anos mais tarde".

inteligente, capaz de enfrentar os desafios da guerra. A partir dessa tríplice experiência, o planejamento irradiou-se para todo o mundo, salienta Lopes (1990).

Para Kon (1999), as tentativas iniciais de organizar a economia brasileira por meio de planejamento datam da década de 1940, conforme Relatório Simonsen (1944-1945), diagnósticos da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953) e no Plano Salte (1946). Essas tentativas não consistiram em práticas efetivas de coordenação global, restringindo-se a medidas setoriais ou de racionalização do processo orçamentário. O Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek, de 1956, constituiu, a rigor, a primeira experiência que considerava o processo global e contínuo de planejamento e que foi efetivamente aplicado no país, arremata Kon (1999). Lopes (1990) estabelece como marco histórico do planejamento brasileiro o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, criado por conduto do Decreto-lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939. Em continuidade, teve-se o Plano de Obras e Equipamentos (1943), Plano SALTE (1950-1954), Plano de Metas (1956-1961), Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966), Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1972), I Plano Nacional do Desenvolvimento Econômico (1972-1974), II Plano Nacional do Desenvolvimento Econômico (1974-1979) e o III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (1979-1984), que foi preparado, aprovado e publicado apenas para efeitos formais, não tendo sido executado por razões de conjuntura adversa. O III PND marca o fim do processo de planejamento como efetivo instrumento de comando da política econômico-financeira do País (LOPES, 1990). O que ocorreu a partir daí foram os planos de estabilização econômica. A Constituição Federal, como já mencionado atrás, instituiu o Plano Plurianual (PPA) como instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro[11]. O Anexo C oferece uma síntese dos marcos do planejamento no Brasil.

Mindlin (2003), a propósito de oferecer um conceito de planejamento, examina, de forma comparativa, com se dá o planejamento estatal em economia socialista e numa economia capitalista. Além disso, explicita a questão dos mecanismos de mercado e a intervenção dos governos.

[11] A trajetória do planejamento econômico no Brasil está delineada em Daland (1969), Lopes (1990), Kon (1999), Mindlin (2003), Almeida (2006) e Domingues Filho (2007).

Nos países capitalistas, o planejamento se justifica por força da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais. Isso em razão de que

> tornou-se claro que o simples jogo das forças de mercado, com pequena intervenção do Estado, era incapaz de levar aos resultados desejados pela sociedade. Assim, a instabilidade do sistema econômico, com crises cíclicas na atividade e desemprego periódico em grau assustador, a nova ênfase no desenvolvimento econômico e luta contra a miséria, e a mobilização das economias para a guerra, levaram à elaboração de modelos racionais de política econômica, que permitissem dominar as forças econômicas em direção à alocação ótima dos recursos. Surgiram instrumentos novos de análise econômica, como modelos econométricos, técnica de matriz de *input-output* etc., que procuravam prever e atuar sobre a realidade. Tinha sido definitivamente perdida a crença no automatismo de mercado e abandonada a teoria do *laissez-faire* nas decisões econômicas (MINDLIN, 2003, p. 12).

Diante dessa magnitude, Mindlin (2003) explica que o planejamento comporta diversos graus de elaboração, abrangendo apenas parte ou a totalidade da economia. O planejamento global procura dar uma visão ampla do desenvolvimento da economia, mediante a fixação de objetivos a atingir e a busca de assegurar a consistência entre a oferta e a demanda de bens em todos os setores. Exemplos desse primeiro tipo por ser encontrado em Almeida (2006), que apresenta uma síntese histórica da experiência brasileira em planejamento econômico, tendo como destaque o Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960). O planejamento pode referir-se também a regiões econômicas sem estar inserido em um esquema para a economia com um todo, sendo concebido apenas com objetivos específicos. Oliveira (2006) pontua que o planejamento de políticas de desenvolvimento regional teve grande impulso no mundo e no Brasil, nas décadas de 1930, 1940, 1950 e 1960, citando, a título de exemplo, a criação das agências de desenvolvimento como a Tennessee Valley Authority, nos Estados Unidos da América, Casa Del Mezzorgiorno, na Itália, SUDENE e SUDAM, no Brasil.

Mindlin (2003) ensina que a técnica do planejamento global, em linhas gerais, consiste em assegurar o equilíbrio entre os níveis de produção e a demanda de bens, dada a oferta de fatores de produção, de forma a atingir certos objetivos básicos. O planejamento, então, deve: proporcionar coerência aos objetivos; assegurar o crescimento da produção em níveis compatíveis com a demanda, utilizando os recursos disponíveis com a máxima eficiência; e garantir o crescimento da oferta de fatores de produção. Nesses termos, teoricamente, é possível corrigir as distorções do sistema de preços e tornar a alocação de recursos próxima da de livre concorrência. A autora assinala que o planejamento consiste em apontar o caminho mais racional do desenvolvimento, dadas as características da economia.

Desse modo, a questão reside em saber que instrumentos o governo dispõe para alocar suficientemente os recursos de acordo com a orientação do plano. No sistema

capitalista, a influência se dá de forma direta (via investimentos públicos) ou indireta (via sistema de preços). A conciliação das diversas políticas para melhor atingir todos os objetivos depende da elaboração de modelos complexos, nem sempre incluídos nos planos, mas o fundamental é que os instrumentos de intervenção do Estado existem, e o sucesso do plano, mesmo teoricamente, depende da habilidade de o governo saber combiná-los de forma adequada.

Mindlin (2003, p. 26), supondo que seja possível controlar o sistema econômico e guiá-lo em direção a fins desejados, mediante o uso de modelos teóricos capazes de prever a realidade, afirma que "a atuação sobre a economia só é possível porque se conhecem as regras que a orientam e há uma explicação de seu funcionamento". Eventual fracasso ou não do planejamento está ligado à exclusão de variáveis importantes. Os planos raramente incluem variáveis essenciais como a organização administrativa, o planejamento orçamentário e financeiro, as formas que ligam a formulação à execução, a influência das instituições vigentes e do regime político do momento etc. A principal deficiência dos planos está relacionada a fatores em geral não passíveis de inclusão em modelos teóricos, quais sejam, os denominados fatores irracionais ou aleatórios. Mindlin (2003, p. 27) conclui, então, que "a coesão política em torno do plano, a coincidência entre objetivos dos membros da coletividade, a ligação entre a estrutura política e a eficácia do sistema, a consciência da necessidade de mudança e a vontade de levar à frente um programa" constituem as variáveis imprescindíveis para o sucesso do planejamento, mas que não raro escapam ao controle e à atuação.

Embora esteja na esfera de competência da União a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, os municípios brasileiros, em sintonia com as atribuições a eles conferidas pelo artigo 23, incisos VIII, IX e XX, da Constituição Federal (BRASIL, 2006a), vêm adotando políticas, das mais variadas formas, com vistas a fortalecer a economia local. Essas políticas, articuladas com o governo federal e estadual, têm como objetivo atrair e fomentar os investimentos necessários à geração de emprego e renda. Vários estudos evidenciam essa tendência de a gestão municipal incorporar em seu processo de planejamento programas que tenham como escopo o desenvolvimento econômico e social. Estão nessa linha de pesquisa os trabalhos de Andion (2003), Dowbor (2005; 2008), Figueiredo e Leite (2006), Filippim (2004), Grzeszczeszyn e Machado (2008), Loiola (2004), Martins e Caldas (2004), Moura e Lima (2000) e Moura e outros (2002).

Modesto (1965, p. 237) traz para o tema da amplitude do planejamento uma síntese que demonstra ao mesmo tempo o caminho a seguir e o pressuposto para o atingimento do objetivo estabelecido:

> o planejamento governamental deve considerar tanto os problemas físicos como os sociais e econômicos, procurando inter-relacioná-los e coordenar as suas soluções, em cada um dos níveis governamentais e em todos conjuntamente, de modo a se atingir a integração dos diversos planos num todo orgânico e harmonioso em que os choques, as contradições e a duplicação de esforços sejam reduzidos ao mínimo.

2.4 A finalidade do Estado: uma bússola a orientar a direção do planejamento

Para efeito do presente estudo, adota-se a noção de Estado como uma organização política, que se compõe de três elementos essenciais - população, território e governo -, tem objetivos, propósitos e existe em função de uma finalidade (AZAMBUJA, 2003; MALUF, 1999). Etzioni (1980, p. 14) ensina que a razão de ser das organizações (tidas como unidades sociais) é servir aos seus objetivos. Nesse sentido, os objetivos da entidade estatal, seja ela nacional, regional ou local,

> indicam uma orientação que a organização procura seguir [...] estabelecem linhas mestras para a atividade da organização [...] constituem a situação desejada, e a que a organização tenta atingir [...] traduzem um estado que procuramos e essas situações futuras, embora sejam imagens, têm uma força sociológica muito real, que influi nas ações e reações contemporâneas.

Thomas Hobbes (1558-1679) apresenta, em 1651, em seu Leviatã, a concepção de Estado nos seguintes termos:

> pela arte é criado aquele grande Leviatã a que se chama República, ou Estado (em latim Civitas), que não é senão um homem artificial, embora de maior estatura e força do que o homem natural, para cuja proteção e defesa foi projetado. E no qual a soberania é uma alma artificial, pois dá vida e movimento ao corpo inteiro; os magistrados e outros funcionários judiciais ou executivos, juntas artificiais; a recompensa e o castigo (pelos quais, atados à sede da soberania, todas as juntas e todos os membros se movem para cumprir o seu dever) são os nervos, que fazem o mesmo no corpo natural; a riqueza e prosperidade de todos os membros individuais são a força; Salus populi (a segurança do povo) é sua tarefa; os conselheiros, através dos quais todas as coisas que necessita saber lhe são sugeridas, são a memória; a equidade e as leis, uma razão e uma vontade artificiais; a concórdia é a saúde, a sedição é a doença; e a guerra civil é a morte. Por último, os pactos e convenções mediante os quais as partes deste Corpo Político foram criadas, reunidas e unificadas assemelham-se àquele Fiat, ao Façamos o homem proferido por Deus na Criação (HOBBES, 2008, p.11-12).

Em A riqueza das nações, 1776, Adam Smith (1723-1790) estabelece que os gastos do Estado (do Soberano ou da República) seriam destinados ao atendimento de três finalidades básicas:

> proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outras sociedades independentes [...]; proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade da injustiça ou opressão de todos os outros membros dessa mesma sociedade [...]; e criar e manter aquelas instituições e obras públicas que, embora possam ser

> extremamente benéficas a uma grande sociedade, são, contudo, de tal natureza que o lucro jamais conseguiria restituir a despesa de um indivíduo ou de um pequeno número de indivíduos. (SMITH, 2003, p. 877, 899 e 916).

Evans (2004), ao revisar os diferentes papéis que o Estado representa, sobretudo aqueles clássicos defendidos por Hobbes (2008) e Smith (2003), explica que os Estados se tornaram responsáveis pela transformação econômica, na media em que a sobrevivência política e a paz interna dependem cada vez mais da economia. Atualmente, o desempenho econômico tornou-se, por si só, fonte de legitimidade e não mais um meio de cumprir os objetivos clássicos de garantir a sobrevivência militar e a ordem interna. O processo de transformação econômica que o Estado protagoniza envolve dois aspectos. O primeiro significa participar do processo de acumulação de capital, vez que a capacidade de gerar bens não é mais considerada função exclusiva da natureza e do mercado. O Estado deve promover a capacidade empresarial e facilitar a criação de novas forças produtivas, ainda que esse papel transformador exija dele um envolvimento mais complexo. O segundo está relacionado ao envolvimento do Estado nos conflitos de distribuição de renda e bem-estar social, que decorrem dos efeitos gerados pela desigualdade derivada do funcionamento dos mercados, o que faz o Estado responsável pela miséria e pela opressão. Assim, bem-estar social e crescimento se tornam interconectados, pois o fomento do crescimento revela-se um fator importante para evitar o enfrentamento direto da questão da distribuição. Portanto, "associar o crescimento da capacidade produtiva com os interesses nacionais facilita a pretensão de cumprir o papel de agente universal" (EVANS, 2004, p. 31).

Na perspectiva de um enfoque puramente econômico, o Estado desenvolve três funções clássicas, no âmbito do seu papel de condutor da política fiscal: a função alocativa; a função distributiva; e a função estabilizadora. A primeira comporta o fornecimento de bens públicos, ou o processo pelo qual a totalidade dos recursos é dividida para utilização no setor público e no privado, e pelo qual se estabelece a composição do conjunto dos bens públicos; A segunda contempla os ajustes na distribuição de renda e riqueza para assegurar uma adequação àquilo que a sociedade considera como um Estado justo ou adequado de distribuição; e a terceira está relacionada ao uso da política orçamentária visando à manutenção de um elevado nível de emprego, um razoável grau de estabilidade do nível de preços, uma taxa apropriada de crescimento econômico, e ainda o alcance de estabilidade na balança de pagamentos. O Estado com esse modelo de atuação é apresentado por Musgrave e Musgrave (1980).

A consagração do Estado social no constitucionalismo democrático e o seu avanço em relação ao Estado liberal são estudados por Bonavides (2004). Segundo o jurista, o Estado

liberal fundou a concepção moderna da liberdade e assentou o primado da personalidade humana, em bases individualistas, enquanto o Estado social consagra o intervencionismo, a patronagem e o paternalismo, e não se confunde com o Estado socialista, embora com ele coexista. O mundo fez do Estado social uma necessidade, seja qual for o regime político, conclui o autor.

Burdeau (2005) traz ao campo da teoria política contemporânea a construção do conceito de Estado funcional. Para ele, o Estado é um Poder e a energia de uma ideia, e o Estado funcional é igualmente um Poder, mas sua originalidade se deve à natureza ou à substância da ideia que esse Poder encarna. O qualificativo funcional parece conveniente, porque o Estado, sem deixar de ser Poder, é qualificado pela função que cumpre na sociedade cuja estrutura contém os objetivos que devem inspirar sua ação. E a finalidade da sociedade - que ela traz em si e não suporta seja contestada - é que determina a finalidade do Poder. Não mais existe a era das escolhas, pois os mecanismos sociais, organizados em função do desenvolvimento, polarizados pela busca do crescimento e submissos apenas aos critérios da racionalidade e da eficácia, obedecem a uma finalidade inserida em seu próprio desenho. O Poder estatal não é, portanto, nada além do que o Poder acorrentado pela sociedade tecnológica - ora denominada por sociedade industrial, ora sociedade de abundância, ora sociedade de consumo -, que obedece a uma racionalidade capaz de anular antigas posições entre capitalismo e socialismo e de resolver os antagonismos entre burgueses e operários.

A política, nesse cenário, não tem nenhuma razão para pretender mudá-la, pois sua única tarefa é gerenciá-la conformando-se à sua essência profunda. Pode-se, pois, afirmar que, sendo perfeitamente objetivos os imperativos da sociedade industrial, transcendem as posições ideológicas e tendem para uma convergência dos estilos da atividade estatal. Os assalariados de hoje brigam menos para mudar a sociedade do que para tirar o máximo de lucro que existe. O conceito funcional saiu do campo da especulação intelectual para corresponder, em muitos governados, à ideia que fazem do Estado e para determinar, em amplo setor das equipes dirigentes, a maneira pela qual os governantes concebem o Poder de que são os agentes de exercício. A sociedade atingiu um grau de complexidade tal que já não pode desonerar-se dos cuidados de assegurar sua sobrevivência e, se possível, seu progresso, e que deve (a sociedade) ser pensada globalmente, orientada segundo uma prospectiva, estudada segundo sua totalidade, e regulamentada por uma autoridade que se qualifica exclusivamente pela função que cumpre.

Dessa forma, os problemas postos às sociedades contemporâneas são de uma dimensão tamanha, que somente o Estado está em condições de enfrentá-los. Na sociedade

industrial, as interdependências sociais e os mecanismos econômicos são tais que nenhum dos benefícios da ordem existente pode contar sobreviver sozinho à desordem do conjunto, pois o egoísmo deixou de ser rentável.

O Estado funcional encarna o Poder de uma sociedade a um só tempo inquieta e sossegada. Inquieta na medida em que pressente que sem o Estado não poderia dominar seu destino e sossegada porque toma consciência do perigo que suas divisões poderiam causar ao que ela aspira essencialmente, que é o conforto material na segurança do amanhã. Há indícios de que a opinião pública está cada vez mais inclinada a considerar que o Poder é justificado pela função que ele cumpre e é esse o ponto que caracteriza o Estado funcional, Isto é, um Poder legitimado por seus fins.

Burdeau (2005, p. 169), a par dessas considerações precedentes, expressa sua convicção nas seguintes bases:

> o que se quer é uma sociedade próspera; é o crescimento regular da renda nacional; é a harmonização dos ônus e dos lucros entre os membros da comunidade; é uma solidariedade cada vez maior entre eles de tal modo que o sucesso de uns que implique o fracasso dos outros no campo dos projetos sociais seja não só inconcebível, mas na prática impossível; é a abertura de um futuro para todos. É bem verdade que, nessa perspectiva, já não basta ao Poder prevalecer-se de sua origem. Ele se justifica pela função que cumpre. O Estado funcional é precisamente esse tipo de Estado em que o Poder pretende fazer a felicidade do povo sem o autorizar a escolher os caminhos que a ela conduzem.

O papel do Estado no contexto atual é examinado de forma inovadora por Santos (2008), sob o título de a reinvenção solidária e participativa do Estado. O autor inicia sua reflexão acerca da questão da crise e reforma do Estado moderno a partir de dois paradigmas de transformação social da modernidade ocidental: a revolução e o reformismo. A revolução foi idealizada para ser exercida contra o Estado e o reformismo foi pensado para ser exercido pelo Estado. No desenvolvimento das reflexões, são discutidos os temas relacionados à crise do reformismo, ao Estado como novíssimo movimento social e à democracia participativa, fiscalidade participativa e Estado experimental. No contexto do reformismo, são identificadas três fases: na primeira, o Estado seria irreformável porque é ineficaz, parasitário e predador, por isso a única reforma possível e legítima consiste em reduzir o Estado ao mínimo necessário ao funcionamento do mercado. É nessa fase que se retoma o debate do final do século XIX acerca das funções do Estado. Este deveria ser um Estado mínimo devendo confinar-se às suas funções exclusivas; na segunda, o Estado seria reformável. Esta fase é considerada mais complexa, tanto do ponto de vista social quanto político, pelo fato de acolher, sob a denominação de reinvenção do Estado, duas concepções diametralmente opostas que o autor designou por *Estado-empresário* e *Estado-novíssimo-movimento-social*.

A concepção *Estado-empresário* é a dominante e traduz-se em duas recomendações básicas: privatizar todas as funções que o Estado não tem de desempenhar com exclusividade; e submeter a administração pública a critérios de eficiência, eficácia, criatividade, competitividade e serviço aos consumidores próprios do mundo empresarial. A busca de uma nova e mais íntima articulação entre o princípio do Estado e o princípio do mercado, sob a égide deste último, constitui a sua filosofia política[12].

A concepção do *Estado-novíssimo-movimento-social*, proposta por Santos (2008, p. 349-350), traz como novidade a incorporação do papel do terceiro setor à reforma do Estado. O terceiro setor é, na visão do autor, "uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam a fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objectivos sociais, públicos ou colectivos, não são estatais". Essa segunda concepção propõe uma articulação privilegiada entre os princípios do Estado e da comunidade. A diferença com a concepção do Estado-empresário está em que, enquanto esta explora os isomorfismos entre o mercado e o Estado, aquela procura explorar os isomorfismos entre a comunidade e o Estado. Essa transformação é tão profunda que,

> sob a mesma designação de Estado, está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais. Esta nova organização política não tem centro e a coordenação do Estado funciona como imaginação do centro [...] Se é certo que o Estado perde o controle da regulação social, ganha o controle da meta-regulação, ou seja, da seleção, da coordenação, hierarquização e regulação dos agentes não estatais que, por subcontratação política, adquirem concessões de poder estatal. A natureza, o perfil e a orientação política da meta-regulação são agora os objectos principais da luta política, a qual ocorre num espaço público muito mais amplo que o espaço público estatal, um espaço público não estatal de que o Estado é apenas um componente, ainda que privilegiado [...] A designação Estado enquanto *novíssimo-movimento-social* pretende salientar a importância que é atribuída à participação das classes populares e suas organizações e movimentos nesta luta pelo controle democrático do Estado [...] O *Estado-novíssimo-movimento-social* é o fundamento e a orientação de uma luta política que visa transformar a cidadania abstrata, facilmente falsificável e inconseqüente, num exercício de reciprocidade concreta (SANTOS, 2008, p. 364-368).

Para Santos (2008), uma nova articulação entre os princípios da democracia representativa e os princípios da democracia participativa enseja a refundação democrática da administração pública e do terceiro setor, pois não basta democratizar o Estado se simultaneamente também não for democratizada a esfera não estatal. A convergência dos dois

[12] Segundo Santos (2008), a essência dessa concepção está em Osborne e Gaebler (1997), cujo livro, sob o título Reinventando o governo, tornou-se mundialmente conhecido. No Brasil, esse modelo de Estado é estudado em Bresser-Pereira (2008).

processos de democratização garante a reconstrução do espaço público de deliberação democrática. Nessa perspectiva, três instrumentos se revelam fundamentais: o orçamento participativo; a fiscalidade participativa; e o Estado experimental.

Em relação ao *orçamento participativo*, existem hoje, no Brasil[13] e no mundo, experiências políticas concretas da redistribuição democrática de recursos obtidos por mecanismos de democracia participativa ou por combinações de democracia participativa e democracia representativa. A limitação das experiências do tipo da do orçamento participativo está em que elas incidem apenas sobre a utilização dos recursos estatais, não atuando no seu controle social.

No âmbito da *fiscalidade participativa*, a democracia redistributiva afirma-se como solidariedade fiscal. Na medida em que cabe ao Estado mais funções de coordenação, em vez de funções de produção direta de bem-estar, o controle da vinculação da obtenção de recursos a destinações específicas por via dos mecanismos da democracia representativa torna-se virtualmente impossível, daí a necessidade de sua complementação por meio de mecanismos de democracia participativa. E isto se daria da seguinte forma: fixados os níveis gerais de tributação e fixado, por mecanismos que combinem a democracia representativa e a democracia participativa, o elenco dos objetivos financiáveis pela despesa pública, aos cidadãos e às famílias deve ser dada a opção de, através do referendo, decidir onde e em que proporção os seus impostos devem ser gastos. A intensificação da cidadania ativa é essencial nesse processo, ante a alteração do papel do Estado. O orçamento participativo e a fiscalidade participativa são instrumentos fundamentais da nova democracia redistributiva, e a sua lógica política é a da criação de um espaço público não estatal onde o Estado é o elemento crucial de articulação e de coordenação.

O *Estado experimental* constitui, ao lado da democracia redistributiva, a condição para a conversão do Estado em novíssimo movimento social. A previsão é que as lutas democráticas dos próximos anos sejam basicamente lutas por desenhos institucionais alternativos, isso porque o Estado-articulador ainda está por se inventar. Nesse sentido, o Estado deve transformar-se num campo de experimentação institucional, de modo a permitir que diferentes soluções institucionais coexistam e disputem durante algum tempo o caráter de experiências-piloto, sujeitas à monitorização permanente dos cidadãos com vistas à avaliação dos desempenhos, de forma comparativa. A nova forma de um Estado democrático possível deve estar assentada em dois princípios de experimentação política: o primeiro é que o Estado

[13] O tema relacionado ao orçamento participativo pode ser visto em Santos (2002), que analisa o caso do orçamento participativo da cidade de Porto alegre, capital Estado do Rio Grande do Sul, Brasil.

somente é experimental na medida em que proporciona igualdade de oportunidades e de condições para se desenvolverem diferentes soluções institucionais multiculturais; o segundo é que o Estado deve garantir padrões mínimos de inclusão, que tornem possível a cidadania ativa necessária a monitorar, acompanhar e avaliar o desempenho dos projetos alternativos. Santos (2008, p. 376) arremata sua linha de pensamento dizendo que:

> o Estado como novíssimo movimento social é um Estado articulador que, não tendo o monopólio da governação, retém contudo o monopólio da meta-governação, ou seja, o monopólio da articulação no interior da nova organização política [...] Num contexto de Estado novíssimo-movimento social a democratização do Estado está na democratização social e, vice-versa, a democratização social está na democratização do Estado [...] E as forças democráticas devem partir para fortalecer o conteúdo democrático da articulação estatal no seio da nova organização política e o conteúdo democrático do espaço público não estatal que ele articula.

Kissler e Heidemann (2006), ao tratar do tema da governança pública, trazem uma contribuição interessante acerca das relações contemporâneas entre Estado, mercado e sociedade civil, que guarda semelhança com o pensamento de Santos (2008). Admitem que no debate atual sobre a continuidade da modernização do setor público alemão, a governança tornou-se um conceito-chave. E propõem que governança deva ser entendida como concebido por Löffer (*apud* KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 482), no sentido de

> uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Argumentam aqueles autores que os fundamentos normativos da governança pública se estabelecem por um novo entendimento do Estado como agente de governança. Em outras palavras, significa responder às seguintes perguntas: que significado tem o Estado nas estruturas de governança? O que distingue governança de governo? A resposta a essas perguntas conduz à identificação de três fases no debate sobre a transição do Estado convencional para um novo modelo de Estado, ou seja,

> de um Estado *de serviço*, produtor do bem público, em um Estado que serve de *garantia* à produção do bem público; de um Estado *ativo*, provedor solitário do bem público, em um Estado *ativador*, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele; de um Estado *dirigente* ou *gestor* em um Estado *cooperativo*, que produz o bem público em conjunto com outros atores (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 483, grifo dos autores).

As relações entre mercado, Estado e oportunidade social também é objeto das reflexões de Sen (2000). O autor destaca o fato de os indivíduos viverem e atuarem em um mundo de instituições, como o mercado, o sistema democrático, a mídia ou o sistema de distribuição pública, e, em vez de o foco dirigir-se apenas para os aspectos específicos dessas instituições, dever-se-ia considerá-las conjuntamente e procurar potencializar o que elas

podem ou não fazer em combinação com outras instituições. Dessa perspectiva integrada, poder-se-ia examinar e avaliar racionalmente as diferentes instituições. Assim,

> os abrangentes poderes do mecanismo de mercado têm de ser suplementados com a criação de oportunidades sociais básicas para a equidade e a justiça social, pois, no contexto dos países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativas da política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial. No passado dos atuais países ricos encontramos uma história notável de ação pública por educação, serviços de saúde, reformas agrárias etc. O amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse diretamente do processo de expansão econômica (SEN, 2000, p. 169-170).

A análise que se faz dessas concepções é que o papel do Estado evoluiu muito ao longo do tempo, transformando-se e agregando novas atribuições à medida das novas demandas da sociedade, tanto no aspecto qualitativo quanto quantitativo, e ainda mantendo as suas funções clássicas. O planejamento governamental, seja qual for a natureza que se lhe atribua, está diretamente relacionado ao modelo de Estado que estiver em perspectiva, considerando sua condição de instrumento para a consecução de objetivos, sejam eles quais forem, neste caso os objetivos de Estado.

Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estão estabelecidos no artigo 3º da Constituição Federal (BRASIL, 2006a), e consistem em: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Tais objetivos são a razão de ser e a finalidade última do Estado brasileiro. É, pois, válido destacar que o planejamento governamental, processo mediante o qual são programadas as ações necessárias ao desenvolvimento econômico e social do País, revela-se como instrumento essencial para que o Estado atinja o seu propósito.

A finalidade do Estado no âmbito local também foi objeto de preocupação pelos constituintes brasileiros de 1988. Por força do artigo 18 da Constituição Federal (BRASIL, 2006a), o Município foi elevado à condição de ente federativo, passando a ter autonomia política, administrativa e financeira, assim como os Estados e a União, sendo esta última a detentora exclusiva da soberania nacional. Essa configuração de estado federal que ostenta o Brasil traz consigo implicações na maneira como tais entes se organizam para desempenhar seus papéis institucionais. Assim, existe a repartição de competências e de recursos a fim de que cada entidade pública possa, de forma harmoniosa, convergente e sem graves conflitos,

realizar a tarefa maior de cumprir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil[14].

O funcionamento do pacto federativo está estruturado em três pilares: a distribuição das competências materiais e legislativas entre os entes federados; a repartição das receitas tributárias da entidade maior para as entidades menores (União para Estados e Estado para municípios); e atribuição de funções predominantes entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos três níveis de Estado.

O papel do Município compreende, em articulação com a União e o seu Estado-membro, a competência material para: fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de moradias e as melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico; e combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Em conformidade com o artigo 30 da Constituição Federal (BRASIL, 2006a, p. 38), o Município tem competência para:

> legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Para viabilizar essas atribuições, o Município conta com a receita dos tributos locais de sua competência e das transferências constitucionais e legais, federais e estaduais, a que tem direito pelo pacto federativo. Os estudos nesta área têm apontado no sentido de que, apesar do considerável aumento da receita municipal, os encargos do Município têm sido ampliados em proporções bem maiores, o que requer planejamento para a adequada gestão desses recursos. O quadro revela a nítida opção pela descentralização de atribuições e de recursos aos municípios. Ao mesmo tempo, destaca este ente federativo como fator-chave para o desenvolvimento econômico e social do País.

Abrucio e Couto (1996), em estudo sobre a redefinição do papel do Estado no âmbito local após a Constituição de 1988, entendem que os municípios devem assumir

[14] Mello (2001) traça um perfil histórico da posição do Município no sistema governamental brasileiro, desde sua introdução no regime colonial até a atualidade, com base nas Constituições do Brasil (de 1824 até 1988).

políticas que antes estavam na esfera da União ou mesmo dos estados. Essas novas funções seriam para assegurar condições mínimas de bem-estar social às suas populações (função de *welfare*) e promover o desenvolvimento econômico com base em ações de âmbito local (função desenvolvimentista). Para assumir as funções de *welfare*, o Município teria que modificar sua arquitetura orgânica e a sua capacidade de geração de receitas, além de alterar suas áreas de ação prioritárias, de modo a incorporar estruturas de serviços antes pertencentes aos outros entes federados (municipalização da saúde, por exemplo). No que tange à função desenvolvimentista, teria que haver uma ruptura com formas tradicionais de ação governamental nos municípios. Trata-se de estabelecer novos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade, que supere os mecanismos limitados, porém indispensáveis, de representação política da democracia direta, tais como o orçamento participativo e os arranjos neocorporativos, que permitem conciliar os diversos interesses setoriais considerados relevantes para a sociedade local, originários do capital privado, dos trabalhadores e do próprio setor público. Abrucio e Couto (1996, p. 40) sustentam que o desafio de enfrentar essas tarefas estaria condicionado a três parâmetros: "estrutura fiscal da federação brasileira; as diferentes características socioeconômicas de cada ente local; e a dinâmica política interna dos municípios".

Pinho e Santana (2000), ao examinar material empírico relacionado a cerca de duzentas experiências inscritas em 1996 e 1997 no Programa Gestão Pública e Cidadania da Escola de Administração de Empresa de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, em parceria com outras entidades, oferecem um quadro que retrata o que fazem os governos municipais no Brasil. O trabalho aponta a existência de um conjunto de políticas que são levadas a efeito pelos municípios e estão segmentadas em duas categorias: políticas horizontais e políticas transversais. As primeiras englobam as políticas nas áreas do meio ambiente, saúde, educação, alimentação e abastecimento, habitação e urbanização, crianças e adolescentes, emprego e renda e projetos agrícolas. As segundas compreendem as políticas voltadas para a democratização e cidadania, participação popular, combate à pobreza e incorporação dos excluídos. Os autores concluem afirmando que o material analisado permite identificar um cardápio bem amplo de intervenções dos governos municipais, alcançando desde áreas tradicionais, como saúde, educação e habitação, até setores específicos da modernidade, tais como meio ambiente, minorias, combate às drogas, apoio à terceira idade etc.

Gonçalves (1996) diz que o Município tem um papel relevante no quadro governamental brasileiro, pois está mais próximo do cidadão, sente mais fortemente suas necessidades e é, por isso, alvo das interpelações dele.

Outra função que tem sido incorporada ao rol das atribuições de muitos municípios diz respeito ao estabelecimento de políticas voltadas para a prevenção na área da segurança pública, que constitucionalmente está na esfera de competência dos estados e da União. Dois estudos apontam nessa linha. (FREY; CZAJKOWSKI JR., 2005; CRUZ; BATITUCCI; SAPORI, 2001).

2.5 O processo decisório na formação do planejamento de políticas públicas

Heidemann (2009) argumenta que, quando o papel do mercado na condução da economia entrou em crise, no interstício entre as duas guerras mundiais, os Estados e os governos passaram a promover o desenvolvimento das sociedades. Nesse sentido, a ação política dos governos no mercado, identificada pelos liberais como intervenção, expressou-se de duas formas: pela criação de leis que imprimiam direcionamentos específicos de ordem política às iniciativas econômicas (ação reguladora); e pela participação direta do Estado na economia (função empresarial). É daí que surgem as denominadas políticas governamentais, mais tarde conceituadas como políticas públicas. O desenvolvimento de uma sociedade, em termos político-administrativos, resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado. Essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais, em seu conjunto, constituem o que se conhece com o nome genérico de políticas públicas.

O autor esclarece, no entanto, que a noção mais segura de política pública depende do sentido e alcance do que seja política. O termo política encerra várias acepções. Numa primeira acepção, política comporta tudo o que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações (noção Aristotélica). Em outra, a política trata do conjunto de processos, métodos e expedientes utilizados por indivíduos ou grupos de interesse para influenciar, conquistar e manter o poder (noção de Maquiavel). A política também é entendida como a arte de governar e realizar o bem comum (ramo da ética). Em uma acepção mais operacional, a política é concebida como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade. Neste último sentido, que já encerra o próprio conceito de política pública, o Estado passa a exercer sua presença mais prática e direta na sociedade, sobretudo por meio do planejamento, que pressupõe políticas previamente definidas tanto de alcance geral ou horizontal (política econômica), como de alcance ou impacto setorial

(política de saúde). A partir dessas considerações, outros autores passaram a compor a definição de políticas públicas. Easton (*apud* HEIDEMANN, 2009, p. 29) diz que política pública significa "a alocação oficial de valores para toda a sociedade". H. Lasswell e A. Kaplan definem política pública como "um programa projetado com metas, valores e práticas (*apud* HEIDEMANN, 2009, p. 29). Para Thomas R. Dye (*apud* HEIDEMANN, 2009, p. 30), "a política pública é tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer".

Bucci (2006a, p. 39), na busca da construção de um conceito de política pública no campo do Direito, propõe que a

> política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, *processo de planejamento*, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (grifo nosso).

Fernando Henrique Cardoso, em discurso pronunciado na CEPAL, em agosto de 2003, ensina que

> a democracia tem um método próprio para a definição de políticas públicas. As decisões resultam de uma adaptação negociada de interesses, de acordo com normas transparentes definidas no espaço público [...] As políticas não refletem a suposta onisciência de tecnocratas esclarecidos, mas representam a depuração de interesses legítimos, um concerto de vontades, entre elas a do próprio governo (CARDOSO *apud* STEIN et. al., 2007, p. 1).

Para Heidemann (2009, p. 31), "a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover a política pública". Assim, uma associação de moradores, as organizações não governamentais (ONGs), empresas concessionárias e outras associações da sociedade civil também se incluem entre os agentes de políticas públicas. Ademais, no bojo da função social do capital, também o próprio empresário e os executivos de empresas privadas podem ser agentes de políticas públicas, por força da responsabilidade social. Assim, a sociedade, para usufruir os serviços públicos de que precisa, já não pode contar apenas com o Estado em seu sentido tradicional, pois outros atores devem tomar a iniciativa de assumir funções de governança para resolver os problemas de natureza comum, ainda que sob a coordenação imprescindível do governo, em uma co-produção do bem público. Nessa linha, Oliveira (2006, p. 198) pontua que "o processo de planejamento de políticas públicas em geral exige a interação de diversas organizações dentro do Estado, e destas com a sociedade civil e o setor privado".

As políticas públicas desenvolvem-se, segundo Heidemann (2009), a partir de um ciclo conceitual que compreende pelo menos quatro etapas: decisão política para resolver os problemas sociais previamente estudados; implementação, pois sem ações as políticas não passam de boas intenções; verificação do atendimento da demanda (se as partes interessadas numa política foram satisfeitas); e avaliação das políticas, com vistas à sua continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou, simplesmente, descontinuidade. As decisões políticas refletem em maior ou menor grau a teoria das decisões coletivas, núcleo da moderna teoria da democracia de que fala Bobbio (2000), e o bem público que dá substrato à maior parte das decisões é o desenvolvimento da sociedade em suas diversas definições e dimensões sociopolíticas. A fase da execução de políticas públicas não tem merecido a atenção devida por parte dos estudos acadêmicos. Para Kurt D. Cline (*apud* HEIDEMANN, 2009, p. 37),

> o problema da implementação de uma política deve ser concebido como um esforço para se obter cooperação entre as pessoas incumbidas de promovê-las, e não meramente como um desafio gerencial para proporcionar as melhores condições de comunicação entre estas pessoas.

Isso significa que "a cooperação pressupõe uma abordagem decisória de natureza participativa e dialógica, e não apenas uma abordagem gerencial de eficácia comunicativa" (CLINE *apud* HEIDEMANN, 2009, p. 37).

Conforme Heidemann (2009), para o conhecimento do grau de satisfação produzido por uma determinada política, cabe verificar o impacto do programa ou projeto junto ao seu público-alvo, pois são esses beneficiários os credores de satisfação e de prestação de contas e, portanto, devem ser eles a preocupação principal dos gestores dos programas/projetos levados a efeito. A qualidade dos serviços depende em muito da relação direta e transparente entre os prestadores de serviços e os respectivos beneficiários. Por ultimo, cabe enfatizar que os sistemas de tomada de decisão e os sistemas de avaliação se co-implicam, pois a iniciativa de realizar pesquisas de avaliação decorre em muito das informações demandadas pelos tomadores de decisão. Segundo o autor, ao contrário do mito do progresso, o conceito de desenvolvimento permite operacionalização por meio de políticas públicas decididas pelo conjunto dos atores sociais (HEIDEMANN, 2009).

As políticas públicas podem ser examinadas e melhor compreendidas a partir de modelos conceituais, cuja utilidade consiste na simplificação e no esclarecimento das ideias sobre política e políticas públicas; na identificação de aspectos importantes de questões político-sociais; na comunicação com foco nas características essenciais da vida política; no direcionamento dos esforços para a compreensão do que é importante e do que não é importante em termos de políticas públicas; e na proposição de explicações para as políticas

públicas e suas consequências. Nessa linha, Dye (2009) apresenta uma seleção de modelos verbais que podem ser utilizados, isolada ou conjuntamente, para descrever e explicar determinadas políticas públicas. São eles: modelo institucional; modelo de processo; modelo de grupo; modelo de elite; modelo racional; modelo incremental; modelo da teoria dos jogos; modelo da opção pública; e modelo sistêmico. Dye (2009, p. 100) explica que esses "modelos não são competitivos, no sentido de que algum deles possa ser julgado o 'melhor', pois cada um focaliza um aspecto distinto da vida política e pode nos ajudar a entender coisas das políticas públicas".

O *institucionalismo* vê a política como produto institucional. Assim, as atividades políticas, em geral, emergem das instituições governamentais específicas - tais como a Presidência, Ministérios, Congresso, Tribunais, Estados, Municípios, etc. -, que têm a competência para oficialmente instituir e fazer cumprir as políticas públicas. A relação entre políticas públicas e instituições governamentais é estreita, vez que estas dão àquelas três características distintas: a legitimidade, que confere às políticas públicas a natureza de obrigação legal e cobra lealdade dos cidadãos; a universalidade, por dizer respeito a todas as pessoas na sociedade; e a coerção, que atribui ao governo o poder legítimo de prender os violadores de suas políticas. É em decorrência da capacidade de o governo cobrar lealdade de todos os seus cidadãos, adotar políticas que governam toda a sociedade e de monopolizar o uso legítimo da força que os indivíduos e grupos são estimulados a se empenharem para fazer valer suas preferências nas políticas públicas. Para o autor, o impacto dos arranjos institucionais nas políticas públicas ainda constitui um problema empírico que merece investigação (DYE, 2009).

A política pública como atividade política traduz o modelo conceitual de *processo*. O objetivo aqui é a descoberta de padrões identificáveis de atividades ou processos, que agrupados, levando em conta sua relação com as políticas públicas, formam um conjunto de processos político-administrativos. Tais processos são assim sintetizados: identificação de problemas, que torna manifestas as demandas para a ação governamental; montagem da agenda para deliberação, que resulta na escolha das questões a serem decididas e dos problemas a serem tratados; formulação de propostas de políticas, que desenvolve propostas de políticas para resolver as questões e os problemas; legitimação de políticas, que seleciona uma proposta e articula apoio político para que ela seja transformada em lei; implementação de políticas, que visa à organização da burocracia para prestar os serviços, prover pagamentos e criar impostos; e a avaliação de políticas, que estuda os programas, relata seus *outputs*, avalia seus impactos sobre os beneficiários e outros grupos e propõe mudanças e ajustes. O

modelo sugere que se atenha a esses processos e se evite análises sobre a substância das políticas. O autor sugere que as relações entre processo e conteúdo das políticas públicas devem ser ainda objeto de pesquisa, vez que a maneira pela qual elas são formuladas pode afetar o seu conteúdo e vice-versa (DYE, 2009).

A política pública como resultado do equilíbrio entre grupos de interesse revela a essência do modelo da *teoria dos grupos*. Essa teoria propõe que a interação entre os grupos da sociedade constitui o fato mais importante da política. Os indivíduos com interesses comuns unem-se, de maneira formal ou informal, para apresentar suas demandas ao governo. O grupo é o elo entre o indivíduo e o governo, daí porque tais indivíduos somente são importantes na medida em que agem como parte integrante ou em nome de grupos de interesse e a política é o resultado da luta entre esses grupos para influenciar as políticas públicas. Segundo os defensores da teoria, a política pública é, em qualquer momento no tempo, o equilíbrio alcançado na luta entre os grupos. A política será orientada na direção desejada pelos grupos que ganham influência e afastada das aspirações dos grupos que perdem influência. Os formuladores de políticas estão sob pressão constante dos grupos, ora barganhando, ora negociando, ora estabelecendo acordos entre as demandas competitivas dos grupos influentes. A manutenção do equilíbrio entre os grupos de interesse se dá mediante as forças que atuam no sistema: um grupo latente, que apóia o sistema constitucional e as regras do jogo vigentes e evita que qualquer grupo ataque o sistema e ameace o seu equilíbrio; a filiação simultânea a vários grupos, que ajuda a manter o equilíbrio e evita que qualquer grupo se afaste demais dos valores vigentes; e os freios e contrapesos resultantes da competição entre grupos, que emerge da circunstância de nenhum grupo isolado ter a maioria na sociedade (DYE, 2009).

A *teoria da elite* concebe a política pública como resultado das preferências e dos valores da elite governante. A afirmação de que a política pública reflete as demandas do povo expressa mais o mito do que a realidade da democracia de um país. “A teoria elitista sugere que o povo é apático e mal informado quanto às políticas públicas e que a elite molda, na verdade, a opinião das massas sobre questões políticas mais do que as massas formam a opinião da elite.” (DYE, 2009, p. 109). O papel da Administração (administradores e funcionários) é apenas de executor das políticas públicas estabelecidas pela elite, e que elas fluem de cima para baixo, isto é, das elites para as massas e não ao contrário. As implicações da teoria da elite para análise de políticas podem ser assim destacadas em três pontos. O primeiro é que as políticas públicas não refletem as demandas do povo na mesma intensidade em que elas refletem os interesses e os valores das elites. Isso não significa que tais políticas

sejam contra o bem-estar das massas, mas apenas que o bem-estar da população está sob a responsabilidade das elites e não das massas; O segundo é que o elitismo sustenta que as massas têm apenas uma influência indireta sobre o comportamento deliberativo das elites. Isso porque os sentimentos da massa são mais frequentemente manipulados pelas elites do que os valores das elites são influenciados pelos sentimentos da massa. Por último, o elitismo afirma que as elites partilham de um consenso sobre as normas fundamentais que sustentam o sistema social, isto é, que elas concordam com as regras básicas do jogo. (DYE, 2009).

A política como máximo ganho social é a síntese do *racionalismo*. Significa dizer que a política racional é a que leva a ganhos sociais máximo, isto é, "os governos devem optar por políticas cujos ganhos sociais superem os custos pelo maior valor e devem evitar políticas cujos custos não sejam excedidos pelos ganhos." (DYE, 2009, p. 111). Essa proposição expressa duas orientações fundamentais do racionalismo: não se deve adotar políticas cujos custos excedam seus benefícios; e os tomadores devem selecionar, dentre as opções políticas, aquela que produza o maior benefício em relação a seus custos. Ou seja, "uma política é racional quando a diferença entre os valores que ela produz e os valores que ela sacrifica é positiva e maior que o saldo de qualquer outra proposta." (DYE, 2009, p. 112). Nessa equação, o racionalismo leva em consideração todos os valores sociais, políticos e econômicos sacrificados ou alcançados por uma política pública e não apenas aqueles passíveis de mensuração em termos monetários. Para selecionar uma política racional, os formuladores de políticas devem conhecer todas as preferências valorativas da sociedade e seus respectivos pesos relativos; conhecer todas as propostas disponíveis de políticas; conhecer todas as consequências de cada proposta alternativa; calcular os quocientes entre benefício/custo de cada proposta; e selecionar a proposta política mais eficiente. O modelo racionalista pressupõe conhecimento, compreensão e ponderação de todas as preferências valorativas da sociedade como um todo; informações sobre as propostas alternativas; capacidade preditiva para prever precisamente as consequências das diferentes propostas; conhecimento especializado para calcular corretamente a relação entre custos e benefícios; e um sistema de tomada de decisão que facilite a racionalidade na formação de políticas. Esse modelo é frequentemente utilizado para pensar acerca do tamanho do governo, ou seja, para dimensionar o orçamento governamental até o ponto em que se obtenha o máximo ganho líquido, importando dizer que a partir daí não devem ser promovidos mais gastos. O modelo racionalista constitui a principal matriz analítica usada para avaliar decisões de gastos públicos, apesar de suas limitações. É que, na prática, há tantos obstáculos à decisão racional que ela quase sempre não acontece em plenitude no governo, embora o modelo continue

sendo importante para fins analíticos, por força de sua contribuição no sentido de identificar as barreiras à racionalidade. (DYE, 2009). A adoção do racionalismo como critério para analisar política pública tem como fundamento os estudos de Simon (2009) acerca do limite da racionalidade humana no contexto organizacional.

Simon (2009), ao discutir os modelos de comportamento racional, parte da suposição de que o conceito de homem econômico (homem racional ou homem administrativo) precisa de uma drástica revisão. E sugere que a tarefa consiste em substituir a racionalidade global do homem econômico por uma espécie de comportamento racional que seja compatível com o acesso à informação e com as capacidades computacionais efetivamente possuídas pelas organizações, incluindo-se aí o homem, nos ambientes em que essas organizações se encontram. Por causa dos limites psicológicos da organização (sobretudo quanto à capacidade computacional e preditiva), o verdadeiro esforço humano por racionalidade pode se aproximar, quando muito de forma extremamente grosseira e simplificada, do tipo de racionalidade global que se encontra implícito, por exemplo, nos modelos da teoria de jogos. Os modelos de comportamento racional – seja o global ou o limitado – requerem em geral pelo menos alguns dos seguintes elementos: um conjunto de alternativas de comportamento (alternativas de escolhas ou decisão); o subconjunto de alternativas de comportamento que a organização leva em consideração ou percebe; os possíveis estados futuros dos negócios; uma função de *payoff* (prêmio, retribuição, ganho, lucro, resultado ou recompensa) que represente o valor ou a utilidade atribuída pela organização a cada um dos possíveis resultados da escolha; informações sobre os resultados que irão de fato ocorrer, levando em conta o estado futuro dos negócios; e a informação sobre a probabilidade de ocorrer um determinado resultado.

A partir desses elementos, identificam-se três conceitos clássicos de racionalidade: a regra do *max-min* (qualquer alternativa escolhida, supõe aconteça o pior resultado possível); regra de probabilidade (maximiza o valor esperado para a distribuição de probabilidade); e a regra da certeza (seleciona a alternativa de comportamento que produza o maior *payoff*). O exame atento desses conceitos clássicos revela as severas demandas que eles impõem à organização que faz escolhas. A primeira suposição empírica de Simon (2009, p. 138), diante dessas regras de comportamento racional, "sugere que há uma total falta de evidência de que, em situações reais de escolha humana de qualquer complexidade, esses cálculos possam ser ou de fato sejam levados a efeito", o que implica dizer que o processo real é bem diferente dos descritos pelas regras (SIMON, 2009). Nesse ponto, é possível perceber que uma discussão sobre diferenças e diferentes implicações entre probabilidade e

possibilidade mereceria aprofundamento em pesquisas futuras, devido a questões teóricas e implicações práticas relacionadas à prática de planejamento público.

Simon (2009) então propõe "introduzir algumas modificações que parecem [...] corresponder aos processos comportamentais observados em seres humanos e conduzem a substanciais simplificações computacionais na formulação da escolha". Em outras palavras, cuida-se de procedimentos que os seres humanos parecem empregar com frequência, em situações complexas de escolha, para encontrar um modelo aproximado de proporções administráveis. A flexibilização sugerida envolve adaptações e simplificações para a função de *payoff*, a coleta de informações e a ordenação dos *payoffs*. Enquanto o modelo de racionalidade global conduz a uma única situação estática de escolha, a aplicação desses procedimentos de decisão não garante a existência ou a unicidade de soluções. No entanto, o nível de aspiração – que define uma alternativa como satisfatória – pode se alterar de um ponto a outro na sequência de alternativas e essas mudanças no nível de aspiração podem levar ao "surgimento de uma 'quase unicidade' de soluções satisfatórias e tenderiam a garantir a existência de soluções satisfatórias, pois a incapacidade de descobrir uma solução diminuiria o nível de aspiração e faria surgir soluções satisfatórias" (SIMON, 2009, p. 146). Portanto, o modelo de racionalidade limitada (ou aproximada), por levar em consideração as limitações de conhecimento e capacidades, torna-se mais relevante e útil para a organização que escolhe, por força de estar (o modelo) em maior conformidade com os processos reais de decisão observáveis no comportamento das organizações do que o processo de racionalidade global (o do homem econômico).

Castor (2009), em uma análise atual acerca dos limites da racionalidade, sustenta que, embora a justificativa, no passado, para o abandono de uma visão globalizante e racionalista dos problemas era de natureza essencialmente cognitiva, ou seja, a incapacidade para dispor de todas as informações a respeito de um problema e de suas soluções possíveis, no presente, essa dificuldade foi reduzida de modo significativo. O advento da microeletrônica trouxe avanços espetaculares à capacidade cognitiva dos indivíduos e das organizações, mediante o uso de computadores que processam quantidades extraordinárias de dados em frações de segundos e a custos decrescentes. Em outros termos, a cada dia, o tomador de decisão está mais capacitado a dispor de informações rápidas, baratas e cada vez mais detalhadas a respeito de um problema e de suas possibilidades de solução. Portanto, não se trata mais de uma limitação cognitiva. A abordagem racionalista, no aspecto cognitivo puro e simples, torna-se viável com os modernos instrumentos de captação e de processamento de dados. (CASTOR, 2009).

O *incrementalismo* concebe a política como variações sobre o passado, ou seja, ele vê a política pública como uma continuação das atividades de governos anteriores, acrescida apenas de algumas modificações incrementais. O modelo incremental reconhece a natureza de não praticidade da formulação inteiramente racional de políticas e descreve um processo mais conservador para formulação de decisões. O conservadorismo revelado pelo modelo incremental está no fato de os atuais programas, políticas e despesas serem considerados como pontos de partida, e o foco ser dirigido aos novos programas e políticas e aos acréscimos, decréscimos ou modificações dos programas em vigor. Aqui, os formuladores de políticas em geral acatam a legitimidade dos programas estabelecidos e concordam, tacitamente, em dar continuidade às políticas anteriores, por algumas razões, dentre elas: não há disponibilidade de tempo, informações ou dinheiro para pesquisar todas as alternativas às políticas em vigor; há a aceitação da legitimidade das políticas anteriores por causa da incerteza quanto às consequências de políticas completamente novas e diferentes; as inversões vultosas feitas nos programas atuais (os custos enterrados) desaconselham qualquer mudança radical; os acordos são mais facilmente alcançados quando os itens em discussão consistem apenas de acréscimos ou decréscimos nos orçamentos ou de modificações nos programas existentes, o que faz o incrementalismo ser politicamente conveniente e também importante mecanismo para dirimir conflitos, manter a estabilidade e preservar o próprio sistema político; os seres humanos raramente agem no sentido de maximizar todos os seus valores, em vez disso, agem para satisfazer demandas particulares; as pessoas, por serem pragmáticas, raramente procuram a melhor maneira, ao contrário, acabam por terminar sua busca tão logo encontre uma solução que funcione. Assim, arremata o autor, "na ausência de um consenso sobre metas ou valores societários, é mais fácil para o governo de uma sociedade pluralista dar continuidade a programas existentes do que engajar-se no planejamento global de políticas voltadas a metas societárias específicas." (DYE, 2009, p. 117). O incrementalismo como modelo para formulação de políticas públicas está alicerçado nos trabalhos de Lindblom (2009a; 2009b) acerca da decisão incremental.

Lindblom (2009a) inicia sua abordagem afirmando que a literatura sobre tomada de decisão, formulação de políticas, planejamento e administração pública, sanciona o modelo racional, em vez do modelo incremental, deixando os administradores públicos, que lidam com decisões complexas, na posição de praticar aquilo que poucos pregam. Portanto, em razão dessa negligência em relação ao incrementalismo, à época, propõe-se a esclarecê-lo e formalizá-lo, descrevendo-o desde logo como método das sucessivas comparações limitadas (ou da ramescência), e contrastando-o com o outro modelo, que o autor denominou de método

racional-compreensivo (ou da raiz ou sinótico). A denominação de método racional-compreensivo (ou método da raiz) tem a ver com a pressuposição de que, nele, a "decisão deve ser iniciada cada vez de novo a partir dos fundamentos, edificando-se sobre o passado apenas à medida das experiências incorporadas nas teorias, e o deliberador deve estar sempre disposto a recomeçar tudo de novo". E o método das sucessivas comparações limitadas recebe esse nome "por admitir que a decisão deve ser construída continuamente a partir da situação presente, passo a passo, e em pequenas etapas." (LINDBLOM, 2009a, p. 165). O autor elege cinco critérios característicos para discorrer sobre as diferenças entre os dois métodos. Em relação ao método da ramescência, as assertivas que consagram o incrementalismo são as seguintes: a seleção das metas valorativas e a análise empírica da respectiva ação necessária não são coisas distintas uma da outra e sim intimamente interligadas; como os meios e os fins não são dissociáveis uns dos outros, a análise dos meios e dos fins é, muitas vezes, inadequada ou limitada; o teste de uma boa política consiste tipicamente em que vários analistas concordem diretamente sobre uma decisão política (mesmo que eles não concordem que essa decisão seja a mais apropriada para o objetivo acordado); a análise é drasticamente reduzida, o que significa que importantes resultados possíveis são deixados de lado, importantes propostas potenciais de solução são ignoradas e importantes valores afetados não são levados em conta; e uma sucessão de comparações reduz ou elimina em grande parte a dependência de teorias.

Para Lindblom (2009a), as democracias modificam suas políticas quase exclusivamente mediante ajustes incrementais, ou seja, as políticas não mudam a todo instante, e as sucessivas comparações limitadas são, portanto, um método ou um sistema, não uma falta de método pela qual os administradores devam se desculpar. Em trabalho mais recente, Lindblom (2009b, p. 182) afirma que o incrementalismo deve ser especificado como padrão político e que, nesse sentido, consiste em mudança política por meio de pequenos passos, variando em grau. Assim, "não importa em que ponto se trace a linha divisória, basta que se entenda que o tamanho dos passos, na formulação de políticas, pode ser distribuído ao longo de um *continuum* de passos, que vai desde os pequenos até os grandes".

Para contrastar com os modelos racionalistas e incrementalistas, Etzioni (2009a; 2009b) propõe o modelo da sondagem mista (*mixed scanning*), a título de terceira abordagem para a tomada de decisão. A sondagem mista, segundo o autor, é um modo hierárquico de tomada de decisão que concilia decisão fundamental, de ordem superior, com decisões incrementais, de ordem inferior, sendo que estas últimas abrem caminho para as de ordem superior e/ou levam-nas a cabo. Torna-se essencial nesse modelo diferenciar as decisões

fundamentais das incrementais. As decisões fundamentais são deliberadas mediante a exploração de alternativas básicas que tomador de decisão vê com base em sua ótica de conceber objetivos, embora sejam omitidos os detalhes e as especificações para se obter uma visão geral. As decisões incrementais são tomadas apenas a partir de contextos estipulados pelas decisões fundamentais (e revisões fundamentais). Com isso, os dois elementos da sondagem mista ajudam a reduzir os efeitos das limitações particulares um do outro: o incrementalismo reduz os aspectos irrealistas do racionalismo, ao limitar os detalhes exigidos nas decisões fundamentais; e o racionalismo contextualizado ajuda a superar a tendência conservadora do incrementalismo por meio da exploração de alternativas de prazos mais longos (ETZIONI, 2009a).

Castor (2009) afirma que o modelo da sondagem mista é uma importante tentativa de articular a busca da racionalidade na tomada de decisão com as limitações humanas que dificultam sua consecução. O modelo é especialmente útil para identificar e conceituar os problemas, na medida em que realiza apenas um rastreio global (uma sondagem superior) de modo a permitir àquele que deve tomar a decisão apreender os dados gerais da situação sem entrar em detalhes exaustivos a respeito da totalidade das informações e do campo de investigação, enquanto o estudo mais detalhado ficaria para uma etapa posterior, de sorte a facilitar a formulação de alternativas de solução ou o estabelecimento de instrumentos de controle. Apesar desses avanços, o processo decisório ainda está eivado de arbítrio e as tentativas de definir bases objetivas para a sistematização desse arbítrio não têm sido bem-sucedidas, conclui o autor. Harwick (2009, p. 260), ao realizar uma apreciação crítica do modelo de Etzioni (2009a; 2009b), argumenta que “a força de sua proposta está nas próprias questões que ele articula e em algumas recomendações heurísticas, e a fraqueza está em considerar a ‘sondagem mista’ como uma ‘terceira abordagem’ de tomada de decisão”. Para Harwick (2009, p. 276), as análises de Simon (2009) e Lindblom (2009a; 2009b) resistiram bem ao teste do tempo, apesar das críticas, porque os conceitos apresentados por cada um desses autores “fundamentam-se numa idéia teórica ou num *insight* prático e distinto, são coerentes e metodologicamente corretos, correspondem a aspectos importantes da realidade empírica e constituem abordagens viáveis para o processo de políticas públicas no contexto das restrições de tempo real”.

A *teoria dos jogos* assume a política como escolha racional em situações competitivas. Consiste no estudo de decisões racionais em situações em que dois ou mais participantes têm opções a fazer e o resultado depender das escolhas que cada um faça, por isso é tida como um modelo abstrato e dedutivo de formulação de políticas, pois não descreve

como as pessoas de fato tomam decisões, mas como procederiam para tomar decisões em situações competitivas se elas fossem inteiramente racionais. A ideia do jogo está relacionada ao fato de que os tomadores de decisão estão envolvidos em escolhas que são interdependentes. A teoria dos jogos é, pois, uma forma de racionalismo, que se aplica a situações competitivas e cujo resultado depende do que dois ou mais participantes façam. Desse modo, os cientistas sociais propõem a teoria dos jogos mais como um instrumento analítico do que como um guia prático para formulação de políticas por parte do governo, em razão de que as condições da teoria dos jogos poucas vezes se aproximam das condições da vida real. Ainda que a teoria dos jogos ofereça uma maneira interessante de se pensar claramente sobre as opções de políticas em situações de conflito, os obstáculos à formulação racional dessas políticas por parte do governo são muitos, conforme já assinalado anteriormente. (DYE, 2009).

A política como deliberação coletiva de indivíduos movidos pelo autointeresse constitui a vertente da *teoria da opção pública* (*public choice*). A teoria consiste no estudo econômico da tomada de decisão fora do âmbito do mercado, em especial na aplicação de análises econômicas à formulação de políticas públicas. Ela busca uma conciliação entre o *homo economicus*, que reflete a ideia de um ator autointeressado que procura maximizar benefícios pessoais, e o *homo politicus*, que representa a imagem de um ator com espírito público que tenta maximizar o bem-estar societário. A teoria da opção pública contesta a noção de que os indivíduos agem de uma maneira no foro político e de outra no contexto do mercado. Parte-se da premissa de que "todos os atores políticos – eleitores, contribuintes, candidatos, legisladores, burocratas, grupos de interesse, partidos, burocracias e governos – procuram tornar máximos seus benefícios pessoais tanto no reino da política quanto no ambiente do mercado." (DYE, 2009, p. 121).

Essa ideia está alicerçada na concepção de Estado como contrato social acordado entre os indivíduos, que, para seu mútuo benefício, consentem em obedecer às leis e em financiar um governo em troca de proteção para suas vidas, suas liberdades e sua propriedade, em consonância com o pensamento de John Locke (1632-1704). A teoria da opção pública reconhece a necessidade de o governo atuar em certas funções que o mercado não consegue desempenhar, ou seja, deve corrigir as chamadas falhas de mercado. Algumas das atividades que estariam sob a responsabilidade do governo seriam a produção e oferta de bens públicos, que são aqueles bens e serviços que são oferecidos a todos indistintamente, em razão de que o mercado não consegue prover tais bens (por exemplo, a defesa nacional), e a intervenção estatal para compensar os custos impostos à sociedade em decorrência dos efeitos causados

pelas externalidades (por exemplo, a poluição do ar e da água ou a liberação de poluentes no ar e na água, que implicam custos para terceiros) (DYE, 2009).[15]

O *modelo sistêmico* considera as políticas públicas como respostas de um sistema político às forças ambientais que o afetam. Dessa assertiva, podem ser extraídos os elementos que compõem o modelo: as entradas (*inputs*), que são as forças geradas no meio ambiente e que afetam o sistema político (demandas e apoio); o meio ambiente, que compreende qualquer condição ou circunstância definida como externa às fronteiras do sistema político; o sistema político, que corresponde ao conjunto de instituições, estruturas e processos inter-relacionados, que funciona no sentido de transformar demandas em decisões oficiais, com apoio da sociedade; e as saídas (*outputs*), que são as próprias políticas públicas. Esse conceito simplificado de sistema político, desenvolvido amplamente pelo cientista político David Easton (*apud* DYE, 2009; RAMOS, 1966), tem sido utilizado em muitos estudos com vistas a analisar e compreender as causas e consequências das políticas públicas. A teoria sistêmica retrata as políticas públicas como um produto do sistema político, sendo que este se preserva mediante: a produção de saídas razoavelmente satisfatórias; a sujeição a suas próprias e profundas vinculações internas; e o uso, ou ameaça de uso, da força.

O Anexo D contém as nove figuras/tabelas representativas de cada um dos modelos desenvolvidos por Dye (2009).

Winkler (2009), em relação aos modelos apresentados por Dye (2009), diz que o autor não discute inteiramente as contribuições e as deficiências de cada um deles. Também não examina o quanto esses modelos são confiáveis e generalizáveis, pois somente assim poderiam informar (os modelos) ao analista político sua capacidade de explicar e predizer. Apesar dessas limitações, Winkler (2009) admite a utilidade dos modelos porque servem para explicar primordialmente a formulação e a escolha de políticas públicas, embora não tratem da implementação delas.

Martins (1984) propõe uma classificação de planejamento público baseada no critério do processo decisório. Na visão do autor, é possível identificar o *planejamento de laboratório* e o *laboratório de planejamento*. Com o primeiro tipo, quer exprimir o estilo de elaboração de planos de governos mediante processo decisório deliberadamente centralizado, tecnocrático, não participativo e apolítico, isto é, de cima para baixo. Com a segunda modalidade, quer expressar uma espécie de planejamento que se forma de modo participativo, descentralizado, político, enfim, democrático. E conclui que:

[15] Para compreender mais como funciona o governo e o que são as escolhas públicas em contexto democrático, em especial o brasileiro, ver Monteiro (1982; 2007).

> o ‘planejamento de laboratório’ requer um sistema de informação muito menos ágil e complexo do que o exigido pela ‘laboratório de planejamento’, uma vez que o primeiro se preocupa basicamente com a eficiência econômica sob a qual os recursos estão sendo aplicados, enquanto que o segundo, além da eficiência, preocupa-se, ainda e principalmente, com a eficácia e a efetividade das mudanças provocadas [...] o planejamento participativo não pode dispensar um sistema de acompanhamento de projetos suficientemente presto e confiável para informar, a cada momento, sobre o estado de desenvolvimento das intervenções e seus impactos. Daí que a utilização de diferentes técnicas de avaliação [...] constituem instrumentos indispensáveis ao nosso ‘laboratório de planejamento’ (MARTINS, 1984, p. 25).

2.6 Atores e suas formas de atuação no planejamento de políticas públicas

A formulação das políticas públicas também pode ser vista sob a perspectiva dos atores envolvidos e suas formas de atuação e interação. Esse é o tema do Relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) sobre o progresso econômico e social na America Latina, versão 2006, que é fruto do trabalho conjunto de um numeroso grupo de pesquisadores e profissionais do Departamento de Pesquisa e do Departamento de Desenvolvimento Sustentável daquela instituição financeira multilateral do continente americano. O foco desse relatório não é o conteúdo das políticas públicas, ou seus efeitos sobre importantes variáveis econômicas e sociais, mas o processo pelo qual essas políticas são discutidas, aprovadas e implementadas, destacando-se a forma de interação dos atores envolvidos. Em democracias presidencialistas como as dos países latino-americanos, aí incluído o Brasil, o processo de adoção e implementação de políticas públicas ocorre em sistemas políticos que contam com a participação de uma variedade de atores, como presidentes, seus ministros, técnicos, eleitores de pequenas comunidades rurais, passando por congressistas, juízes, formadores de opinião, empresários etc. A complexa interação entre esses atores é influenciada pelas instituições e práticas políticas de cada país, as quais ajudam a explicar por que as reformas são duradouras em alguns países, por que alguns países conseguem alterar com facilidade políticas que não estejam funcionando bem e por que alguns se ajustam melhor do que outros quando as circunstâncias o exigem. Além das instituições e práticas políticas, o relatório também aponta outros fatores que influenciam a qualidade das políticas econômicas e sociais: a história, as crenças, as atitudes dos cidadãos e a liderança (STEIN et al., 2007).

O Relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento revela que a eficácia das políticas públicas depende do modo como são discutidas, aprovadas e executadas. Por isso, em vez de enfocar a substância e a orientação de determinadas política, o informe concentra-se nos processos críticos que dão forma a essas políticas, colocando-as em prática,

desde sua concepção até a implementação, e as sustentam ao longo do tempo. Parte-se da premissa de que os processos de discussão, negociação, aprovação e execução de políticas podem ser tão importantes quanto o conteúdo específico das próprias políticas. A adoção de uma postura estritamente tecnocrática na formulação de políticas certamente suprime essas etapas de discussão, negociação, aprovação e execução, que incorporam em sua essência o desordenado mundo da política. O relatório considera inseparáveis o processo político e o de formulação de políticas, e não levar em consideração essa realidade, ao se promover eventual mudança de políticas, corre-se o risco do fracasso e da frustração de expectativas (STEIN et al., 2007).

O Relatório destaca que o processo de formulação de políticas é um jogo dinâmico entre atores que interagem naquilo que pode ser chamado de arenas. Alguns atores são formais, como os partidos políticos, presidentes, as equipes de governo, as legislaturas, os tribunais e a burocracia, e suas funções na formulação de políticas estão estabelecidas na Constituição Federal e legislação complementar. O Presidente da República, a legislatura e os partidos políticos desempenham papéis centrais na elaboração de políticas nos sistemas democráticos. Outros atores são informais, como os movimentos sociais, as empresas e os meios de comunicação, que, embora não possuam um papel formal, em muitas ocasiões, despontam como atores poderosos. Um conjunto de fatores subjacentes - como regras formais e informais, interesses, preferências e recursos – , assim como o comportamento esperado de outros atores e da natureza das arenas em que estabelecem contato, determina o alcance e a exata natureza do papel desempenhado pelos atores e suas interações. Algumas arenas são mais formais (um comitê, por exemplo); outras são menos formais (o espaço dos movimentos sociais e da mídia). Algumas são mais transparentes (os tribunais); outras são menos transparentes (negociações a portas fechadas). Às vezes, as funções efetivas dos atores sofrem desvios das funções esperadas com base em regras formais e papéis formalmente atribuídos (STEIN et al., 2007).

Mark Payne[16] (2007, p.57 e 60), que tratou dos partidos políticos, legislaturas[17] e presidentes no capítulo 3 do Relatório BID, apresentou as suas considerações acerca desses atores nos seguintes termos:

[16] Mark Payne apoiou-se em trabalhos de Mark Jones (partidos políticos), Sebastián Saiegh (legislaturas) e dele próprio (presidentes), com a colaboração de Ernesto Stein (STEIN et al. 2007, p. XI).

[17] No Brasil, cada legislatura tem duração de quatro anos e, conforme artigo 44 da Constituição Federal, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Nos estados federados, de acordo com o artigo 27 da Constituição Federal, a legislatura é exercida pelas Assembléias Legislativas, que é composta pelos Deputados Estaduais. No âmbito local, as legislaturas estão

> os partidos políticos são atores-chave tanto do processo de formulação de políticas públicas como das engrenagens do sistema democrático em termos gerais [...] os sistemas partidários influenciam a viabilidade das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, as possibilidades de coordenação no Congresso e os incentivos dos representantes eleitos para que favoreçam conjuntos mais restritos ou amplos de interesses sociais [...] As legislaturas são instituições imprescindíveis para o efetivo funcionamento de um sistema democrático e de processo de formulação de políticas. Espera-se que as legislaturas representem as necessidades e aspirações dos cidadãos na preparação de políticas, que identifiquem problemas e formulem e aprovem leis para a sua solução, e que fiscalizem a execução das políticas mediante monitoramento, exame e investigação das atividades governamentais, de modo a assegurar sua transparência, eficiência e concordância com as leis e regulamentos existentes [...] Na América Latina, os presidentes desempenham um papel de preeminência na definição do programa de governo e na formulação de propostas de políticas [...] Em geral, os presidentes dotados de poderes partidários e constitucionais mais amplos tem maior margem de manobra no desenvolvimento e na execução de seus programas de governo [...] Além disso, o poder do presidente, além de suas funções formais, parece estar rodeado por aquilo que foi chamado de carisma institucional. Trata-se de um tipo de influência derivada da forma com que o cargo é percebido pelas pessoas, o que às vezes proporciona uma margem de ação bem mais ampla, sobretudo em tempos de crise. O carisma institucional adquire ainda mais valor em combinação com habilidades interpessoais que podem aumentar de modo expressivo o real poder da presidência.

As equipes de governo, a burocracia, os governos sub-regionais e o Poder Judiciário, que são os demais atores do grupo com funções formalmente atribuídas no processo de formulação de políticas públicas, constam do capítulo 4 do Relatório BID, sob a relatoria de Payne e Echebarría [18](2007).

A equipe de governo, para efeito desse estudo, comporta os ministros e as pessoas imediatamente abaixo deles na hierarquia burocrática[19]. No sistema de governo presidencialista, diferentemente do sistema de governo parlamentarista, o Poder Executivo fica concentrado na pessoa do presidente, enquanto os ministros, na condição de auxiliares, costumam ter um papel mais restrito. No entanto, a equipe de governo fornece o conhecimento e a especialidade necessários à formulação das políticas. Os ministros dedicam-se à interpretação e aplicação da legislação promulgada por meio da autoridade normativa do Executivo; dirigem grandes órgãos burocráticos e estão encarregados de avaliar e supervisionar os detalhes da implementação das políticas. As competências dos integrantes da

---

representadas pelas Câmaras dos Vereadores, conforme artigos 29 e 31 da Constituição Federal (BRASIL, 2006a).

[18] Mark Payne e Koldo Echebarría apoiaram-se em trabalhos de Cecilia Martínez-Gallardo (equipes de governo), Laura Zuvanic e Mercedes Iacoviello (burocracia), Francisco Monaldi (governos subnacionais) e Mariana Sousa (Judiciário), com a colaboração de Carlos Scartascini e Gabriel Filc (*apud* STEIN et al., 2007, p. XI).

[19] Conforme artigo 76 da Constituição Federal, "o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado" (BRASIL, 2006a, p.70). Esse princípio deve ser observado na composição do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, consoante os artigos 25, 29 e 32 da Constituição Federal (BRASIL, 2006a). Assim, no Brasil, o Poder Executivo nos Estados e Distrito Federal é exercido pelo Governador, auxiliado por seus secretários, e no Município, pelo Prefeito, auxiliado por seus secretários.

equipe como especialistas em suas áreas, gerentes e defensores das políticas do governo costumam ter um efeito importante sobre as características dos resultados das políticas. As equipes de governo, por fim, também atuam como instrumento para a formação de coalizões governamentais e legislativas (PAYNE; ECHEBARRÍA, 2007).

Para Payne e Echebarría (2007, p. 65),

> a burocracia é um dos pilares institucionais para o eficiente funcionamento do sistema democrático e para a aplicação do Estado de direito. A burocracia é mais do que um repertório de recursos humanos, um aparato organizacional ou um sistema empregatício. Ela é, de fato, um conjunto articulado de regras e parâmetros operacionais que regem o Poder Executivo com o intuito de imprimir continuidade, coerência e relevância à políticas públicas, ao mesmo tempo em que assegura o exercício imparcial, objetivo e não arbitrário da autoridade pública. A burocracia é um ator essencial para o estímulo a acordos intertemporais, sobretudo ao desempenhar o papel importante de levar tais acordos à prática. Uma burocracia imparcial e profissional limita a possibilidade de adoção de políticas oportunistas e aumenta a confiança dos atores na observância dos compromissos assumidos como parte dos acordos de políticas [...] A burocracia exerce papéis variados e contraditórios no processo de formulação de políticas, dependendo de quão próxima está do ideal de imparcialidade e profissionalismo que garante estabilidade, adaptabilidade e interesse público das políticas, ou do fato de funcionar primordialmente como um recurso privativo: seja dos partidos políticos que a usam para obter votos, seja dos funcionários públicos que defendem seus próprios interesses enquanto estão protegidos pela estabilidade do emprego. A intensidade com que a burocracia preenche uma ou outra função afeta algumas das características das políticas públicas.

A exposição acerca dos governos subnacionais (ou sub-regionais[20]) está restrita a uma análise do potencial de sua função para influenciar as decisões de política nacional ou sua execução. Assim, governadores e prefeitos são também atores do jogo nacional de formulação de políticas, seja por meio de sua função na implementação de políticas ou de sua função política no âmbito dos partidos e do sistema partidário. Os atores subnacionais podem influir no processo de formulação de políticas nacionais por meio de diferentes canais. Na fase de execução, podem exercer influência obstruindo, retardando ou redefinindo as políticas nacionais, ou, podem também lançar mão de algumas de suas políticas regionais ou locais como armas estratégicas em negociações com as autoridades nacionais. Por fim, o exato papel assumido pelos atores subnacionais no processo nacional de formulação de políticas públicas está na dependência de seus incentivos e das regras formais e informais que regem seu envolvimento nesse processo (PAYNE; ECHEBARRÍA, 2007).

O Poder Judiciário está adquirindo maior importância, tanto nas políticas públicas quanto no cenário político da América Latina. As reformas do Judiciário empreendidas nos

[20] No Brasil, são governos sub-regionais os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo que a União constitui o Estado nacional, consoante estabelece o *caput* do artigo 18 da Constituição Federal: "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios" (BRASIL, 2006a, p. 23).

últimos vinte anos, em sintonia com o processo mais amplo de democratização, alteraram a estrutura e o funcionamento do sistema judiciário na região. O potencial de envolvimento dos tribunais no processo de formulação de políticas, evidenciado pelos níveis de independência do Poder Judiciário, aumentou de modo expressivo. O resultado é que, em alguns países, inclusive o Brasil, o Judiciário está assumindo um papel mais ativo e independente na adoção, execução e aplicação das políticas públicas. Os papéis em potencial do Judiciário na formulação de políticas envolvem quatro categorias de funções: ator com poder de veto; ator com poder de decisão; árbitro imparcial; e representante da sociedade. A abrangência do ativismo judicial nos países da America Latina, em relação a esses quatro papéis em potencial, está demonstrada no Relatório BID. As funções mais desempenhadas pelo Judiciário brasileiro incluem algumas evidências de ator com poder de veto; ator com poder de decisão; árbitro imparcial; e, em menor extensão, representante da sociedade, este em resposta à atuação do Ministério Público[21]. As matérias em que o Judiciário é mais ativo incluem as políticas na área da tributação, seguridade social e reforma agrária. Dentre os fatores que influenciam a independência e o ativismo do Judiciário em matéria de políticas públicas estão o grau de autonomia orçamentária, o nível de transparência e o uso de critérios meritocráticos no processo de indicação e nomeação de juízes; a estabilidade de mandatos dos juízes; e o alcance dos poderes de apreciação judicial. Todos esses fatores estão disciplinados no texto da Constituição Federal do Brasil e conferem ao país considerável grau de independência ao Poder Judiciário (PAYNE; ECHEBARRÍA, 2007). O fundamento para a intervenção do Judiciário brasileiro no processo de formulação de políticas públicas está no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (BRASIL, 2006a, p. 9). Bucci (2006b) traz à colação alguns exemplos da atuação da Justiça brasileira nas questões relacionadas à justiciabilidade das políticas públicas.

O papel dos atores da sociedade civil – empresas, os meios de comunicação, os sindicatos, os movimentos sociais e os acadêmicos e especialistas (atores do conhecimento) – está aqui demonstrado consoante os estudos de Payne e Echebarría [22] (2007). Esses atores (e

[21] Em consonância com o artigo 127 da Constituição Federal, "o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e indisponíveis" (BRASIL, 2006a, p. 98).

[22] Mark Payne e Koldo Echebarría apoiaram-se em trabalhos de Ben Ross Schneider (empresas), Sallie Hughes (meios de comunicação), María Victoria Murillo (sindicatos), Maria Mercedes Mateo e Koldo Echebarría (movimentos sociais) e Javier Santiso e Laurense Whitehead (atores do conhecimento) (*apud* STEIN et al., 2007, p. XI).

arenas) informais podem exercer papéis significativos na elaboração de políticas públicas, ainda que a Constituição não lhes reserve atribuições em termos formais, ou, que eles não estejam vinculados ao sistema formal de políticas. Bobbio (1987, p. 33) oferece duas acepções do que seja sociedade civil. Uma, de caráter negativo, "concebe sociedade civil como a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, entendido restritamente e quase sempre também polemicamente como o conjunto dos aparatos que num sistema social organizado exercem o poder coativo". Outra, de cunho positivo, sugere que

> a sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão. Sujeitos desses conflitos e, portanto, da sociedade civil exatamente enquanto contraposta ao Estado são as classes sociais, ou mais amplamente os grupos, os movimentos, as associações, as organizações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais, e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa dos direitos civis, de libertação da mulher, ou movimento de jovens etc. (BOBBIO, 1987, p. 35-36).

Para Habermas (2003, p. 99), o núcleo institucional da sociedade civil é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. E acrescenta que

> a sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas.

As empresas, em geral, são participantes fundamentais da formulação de políticas e, de todos os grupos sociais com fortes interesses, são as que mais dispõem de recursos. Além disso, em razão do ambiente democrático permissível, manejam alguns instrumentos para influenciar o processo de formulação de políticas a favor delas, tais como as associações empresariais, esquemas de *lobby*, contribuições de campanha, redes pessoais e de políticas, e a corrupção. E estas distintas formas de influência de empresas afetam as características das políticas públicas de diferentes maneiras. Assim, do ponto de vista das políticas, o desafio não é eliminar a influência das empresas, mas sim canalizá-la de modo que contribua para a consecução de bons resultados de políticas (PAYNE; ECHEBARRÍA, 2007).

O Relatório BID afirma que os pesquisadores geralmente encaram os meios de comunicação como um elo passivo entre as mensagens da elite e a opinião das massas. Entretanto, esse ponto de vista deixa de captar uma interação bem mais complexa entre os veículos de comunicação, a opinião pública e a elaboração de políticas públicas. Assim,

enquanto os pesquisadores subestimam o papel dos meios de comunicação, os políticos e legisladores percebem a forte influência que eles exercem na formulação de políticas. Essa influência se traduz na capacidade de a imprensa definir a agenda da elaboração de políticas, acelerar o ritmo do processo decisório, alterar incentivos de apoio às políticas e elevar os custos do comportamento oportunista ou de autofavorecimento. Os políticos e legisladores, ao mesmo tempo em que têm essa percepção, tomam medidas concretas no sentido de influenciar as notícias, os jornalistas, os segmentos da mídia e a comunicação política, entre as quais se incluem a comunicação estratégica, o gerenciamento de notícias, a cooptação e o controle. Os meios de comunicação exercem seu papel em vários momentos do processo, em especial, na definição da agenda de governo e na formulação, adoção e implementação das políticas (PAYNE; ECHEBARRÍA, 2007).

Os sindicatos têm tradição de atuar como participantes de destaque no processo de formulação de políticas, mas essa força tem sido enfraquecida nos últimos vinte anos. Os sindicatos foram atores importantes na construção dos sistemas partidários dos países latino-americanos após a Segunda Guerra Mundial. Além disso, o poder de negociação deles era incrementado pelas políticas de industrialização por substituição de importações, circunstâncias que protegiam seus empregadores da concorrência e fomentavam o crescimento do emprego no setor industrial. A subsequente queda no número de trabalhadores sindicalizados e o efeito da liberalização econômica sobre seu poder de negociação reduziram a influência política dos sindicatos. Entretanto, a capacidade de os sindicatos influenciarem o processo de formulação de políticas ainda existe, na medida da natureza das alianças que eventualmente firmem com partidos políticos e outros atores sociais e em razão de sua força de mobilização coletiva no setor público (PAYNE; ECHEBARRÍA, 2007).

A última década, segundo o Relatório BID, assistiu a um considerável aumento do poder dos movimentos sociais, não só quantitativamente, mas também em termos de impacto político, valendo-se do amplo exercício de direitos e liberdade de expressão, reunião e manifestação que a abertura democrática proporciona. Em razão da natureza geralmente pacífica e de autogestão, assim como o apoio que recebem da mídia, esses movimentos tornaram-se atores políticos complexos e influentes. As manifestações sociais podem se tornar, em certos momentos, instrumentos de ação efetiva por parte de atores políticos bem estabelecidos no âmbito do sistema político tradicional. São apontados três fatores (ou crises) para explicar a ascensão do poder dos movimentos sociais: a fraqueza do Estado; a fraqueza da democracia representativa; e a fraqueza da nação. Os movimentos podem ter efeitos diferentes sobre o processo de formulação de políticas. Os movimentos sociais organizados

em torno de reivindicações específicas tendem a desempenhar o papel de definidores da agenda, se construtivos, ou, caso contrário, de meros atores com poder de veto. Os movimentos de massa não estruturados e espontâneos tendem a tornar-se um fator de desestabilização no processo de formulação de políticas, com consequências nem sempre previsíveis. A adoção de instrumentos de democracia direta, como referendos, iniciativas populares e petições de revogação, podem facilitar a participação social e ao mesmo tempo neutralizar possíveis instabilidades decorrentes de manifestações persistentes e de agitação social (PAYNE; ECHEBARRÍA, 2007). O artigo 48, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (com a redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009), estabelece que "a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos" (BRASIL, 2005a, p. 39).

Por último, têm-se os atores do conhecimento. Destaca-se que a eficácia e a qualidade das políticas públicas dependem, em parte, do grau de incorporação da especialização técnica em políticas no processo de formulação de políticas públicas. Nessa linha, os atores do conhecimento atuam como intermediários, ou agentes, entre o conhecimento e as políticas, e podem elevar a qualidade dos debates sobre políticas públicas, introduzir políticas alternativas, contribuir para a definição da agenda de políticas e acompanhar e reforçar a implementação por meio do aperfeiçoamento da base de conhecimento da qual outros atores podem fazer uso.

A maior parte da mediação entre conhecimento e a formulação de políticas, nos países democráticos, dá-se nas burocracias, que constituem o principal local de conhecimento especializado, em virtude da existência de estruturas profissionais permanentes. Assim, a integração da racionalidade técnica à racionalidade de políticas pode contribuir para que a formulação de políticas públicas transcorra com maior abertura e equilíbrio. A pesquisa identifica também os atores do conhecimento emergentes: escritórios de assessoramento legislativo (o Congresso Nacional possui assessorias parlamentares altamente especializadas para essa função); institutos vinculados a partidos políticos; organismos internacionais; centros de análise e pesquisa (centros de estudo); organizações não governamentais com unidades de pesquisa; unidades de pesquisa de empresas e corporações. O Brasil é citado como exemplo da vinculação construtiva entre o enfoque técnico e o político da formulação de políticas, em função da mudança progressiva das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, com base no desenvolvimento da transparência no processo decisório e das

competências técnicas do Congresso (por meio das assessorias parlamentares). E essa nova dinâmica é exemplificada pelo processo de preparação da Lei de Responsabilidade Fiscal[23] (PAYNE; ECHEBARRÍA, 2007).

O Anexo C apresenta as dez principais mensagens do Relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento sobre o progresso econômico e social na América Latina.

As formas de atuação e interação de diversos atores, especialmente a sociedade civil e segmentos do mercado, na formulação e gestão de políticas públicas municipais no Brasil, também estão no escopo dos trabalhos de Allebrandt (2003), Farah (2001), Fernandes (2003), Frey (2007), Matos Filho (2003), Saraiva e Gonçalves (2004), Secchin e Caliman (2008), Silva (2006) e Tenório e Rozemberg (1997).

2.7 Os mecanismos de controle e a responsabilização

Admite-se que o desempenho e, consequentemente, os resultados das políticas públicas, em uma democracia, guardam estreita relação com o controle e a responsabilização na administração pública. Nesse sentido, Dahl (1989, p. 11) sustenta que, no mínimo, "a teoria da democracia diz respeito a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes". Anastasia (2006, p. 116) entende que o tema da responsabilização da administração pública tem "como ponto de partida a estreita sobreposição existente entre os conceitos de responsabilização e a capacidade de resposta às necessidades dos cidadãos em um sistema democrático". Respostas que são dadas mediante a formulação e implementação de políticas públicas. Adam Przeworski (*apud* ANASTASIA, 2006, p.116) acrescenta que os "governos são responsáveis quando os cidadãos têm a possibilidade de identificar aqueles que atuam em benefício próprio, e podem lhes impor sanções apropriadas, de tal modo que os governantes que atuam em benefício dos cidadãos sejam reeleitos, e os que assim não o fazem sejam derrotados". E responsivos são aqueles governos que promovem os interesses dos cidadãos, escolhendo políticas que uma assembleia de cidadãos, tão informados quanto o Estado, escolheria por votação majoritária, sob as mesmas limitações constitucionais. Portanto, os governos podem ser responsáveis, porém não responsivos. E, em última instância, o que interessa é a responsabilidade. Para Bresser-Pereira (2006, p. 10, grifo do autor),

> a expressão 'responsabilização' é a tradução que encontramos para a palavra inglesa *accountability*. Nesta palavra existem dois aspectos: de um lado, afirma-se que os

[23] Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2005a).

> governos são responsáveis perante os cidadãos, devendo ser transparentes e prestar contas de sua ação; de outro lado, enfatiza-se o direito dos cidadãos de controlar a ação dos governos. Em termos práticos, temos governos e administradores públicos responsabilizados quando eles são controlados internamente pelas próprias instituições do Estado e, externamente, pela sociedade à qual prestam contas.

Campos (1990) revela que nas sociedades democráticas mais modernas aceita-se como natural e espera-se que os governos – e o serviço público - sejam responsáveis perante os cidadãos e que, na visão de estudiosos norte-americanos, o fortalecimento da *accountability* e o aperfeiçoamento das práticas administrativas andam juntos. A autora acrescenta que pode haver elo entre *accountability* e a necessidade de proteger os cidadãos da má conduta burocrática. Assim, segue-se que a *accountability* deve ser entendida como questão democrática, pois quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse por ela. "E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade" (CAMPOS, 1990, p. 33). Para Heidemann (2009, p. 303), "a ética da responsabilidade coloca frente a frente o detentor de expectativas e o agente encarregado de sua satisfação. É disso que trata a *accountability*, que em sentido lato se pode traduzir como a obrigação de prestar contas a portadores de expectativas".

O Conselho Científico do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) (2006, p. 14) propõe que, para reconstrução da gestão pública em consonância com o paradigma da reforma gerencial, "o Estado deve redefinir suas funções e sua forma de atuação, além de incrementar a governança estatal mediante a profissionalização da burocracia estratégica, o fortalecimento de seus instrumentos gerenciais e a melhoria de seu desempenho na elaboração de políticas públicas".

As formas de responsabilização na administração pública estudadas pelo Conselho Científico do CLAD (2006) estão organizadas em duas categorias: as *clássicas*, que incluem a responsabilização pelo controle de procedimento e pelo controle parlamentar; e as *modernas* (ou gerenciais), que reúnem a responsabilização mediante o controle por resultados, o controle por competição administrada e o controle social. Outro critério de classificação é apresentado por Bresser-Pereira (2006), que denomina como formas administrativas de responsabilização o controle por procedimentos, o controle por resultados e a competição por resultados, e, como formas políticas ou democráticas de controle, a supervisão parlamentar e o controle social, este último considerado forma de democracia direta.

Para Groisman e Lerner (2006), controles clássicos são aqueles levados a efeito pelo constitucionalismo em suas diversas variantes (constituições escritas e não escritas, rígidas e flexíveis), considerando que os pressupostos sobre os quais eles se fundamentam são

os mesmos que alicerçaram a concepção do poder. Esses controles consistem, por um lado, na distribuição e alocação entre aqueles que o exercem para evitar sua concentração e, por outro, no controle que os destinatários desse poder têm direito de praticar sobre seus mandatários. Em outras palavras, o que caracteriza os controles clássicos ou tradicionais é a comparação entre os atos ou feitos e as normas, para verificar se aqueles estão de acordo com o prescrito nestas últimas. Groisman e Lerner (2006, p. 71) explicam que

> O quadro dos controles clássicos abrange um conjunto de instrumentos gerados pelo Estado de Direito, com o objetivo de evitar o abuso de poder e assegurar as garantias dos cidadãos. Seus fins são o cumprimento das normas existentes, de forma que se verifiquem os princípios de probidade e universalidade dos atos governamentais, e também o controle da ação dos governantes para que os direitos dos cidadãos sejam respeitados e não existam atos de corrupção.

No âmbito dos controles clássicos estão o controle procedimental e o controle parlamentar. A responsabilização pelos controles de procedimentos constitui-se de fundamental importância na fiscalização republicana dos governos. Ela se desenvolve por meio de mecanismos de controle interno e externo. O Brasil possui os dois mecanismos de controle. Em relação ao primeiro, o artigo 74 da Constituição Federal (BRASIL, 2006a) estatui a obrigatoriedade de os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterem, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, assim como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, assim como dos direitos e haveres da União; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. Em relação ao segundo, o artigo 71 da Constituição Federal (BRASIL, 2006a) preconiza que o controle externo é exercido, de forma compartilhada, pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas da União, cada um atuando em suas respectivas esferas de competência privativa. O escopo do controle externo abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. Semelhante modelo é extensivo aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, em face do princípio da simetria.

Na responsabilização pelo controle parlamentar, o controlador são os políticos. Tem como pressuposto não somente a separação dos poderes, mas essencialmente a realização do controle mútuo entre o Executivo e o Legislativo (*checks and balances*). É um

tipo de responsabilização horizontal, apresentando como característica principal o conceito de limitação do poder. São destacados como principais mecanismos de controle parlamentar os seguintes: o controle da elaboração e gestão orçamentária e da prestação de contas do Executivo; a existência e pleno funcionamento de comissões parlamentares destinadas a avaliar as políticas públicas e a investigar a lisura das ações governamentais; existência de audiências públicas para avaliar leis em discussão no Legislativo, projetos do Executivo ou programas governamentais em andamento (CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD, 2006).

Grau (2006) fixa as balizas para a definição do alcance da responsabilização pelo controle social, a partir de quatro perguntas básicas (quem, como, com o quê e onde?). Os sujeitos sociais responsáveis pela consecução do processo de controle social seriam as organizações sociais, os cidadãos (ou *stakeholders*), interessados diretos, ou não, nos resultados de uma política ou ação estatal, e os meios de comunicação. Em outras palavras, seria qualquer ator, individual ou coletivo, que atue em função de interesses públicos ou suscetíveis de serem defendidos como tal (quem). A forma de atuar seria mediante o monitoramento e reação diante de ações e decisões, passadas (resultados) ou futuras (formação de decisões políticas), em situação de autonomia. Ou seja, o controle social deve ser externo à administração pública para que a relação seja reguladora (em qualquer circunstância, autônoma) e não constitutiva, vez que a co-gestão é incompatível com o controle (como). Em relação à capacidade para fazer cumprir as demandas que surgem como resultado do exercício do controle social, é possível identificar recursos efetivos para forçar a observância dos deveres administrativos. Os recursos adequados são: os diretos, como as eleições; os indiretos, como as ações consagradas juridicamente; e os recursos administrativos suscetíveis de serem ativados por uma institucionalidade controladora e judicial (com o quê). Por último, a localização do controle social. Nesse caso, ele poderia ser exercido tanto naqueles pontos onde nascem as decisões e políticas públicas quanto onde se produzem os bens e serviços públicos. Assim, o controle social sobre a administração pública pode ser aplicado em face do seu núcleo estratégico e dos serviços públicos (individuais, em rede, estatais e não estatais), levando em consideração os tipos de estrutura organizacional (onde). O Conselho Científico do CLAD (2006, p. 45) declara que "a responsabilidade pela informação e pela participação social torna os cidadãos 'controladores' dos governantes não apenas nas eleições, mas também ao longo do mandato de seus representantes". Afirma também que, independentemente da ocorrência de participação cidadã nos demais tipos de responsabilização, há espaços específicos vinculados à responsabilização pelo controle social tais como:

> na participação e definição das principais diretrizes e alocação de gastos dos orçamentos públicos; na gestão direta de serviços públicos ou na participação em conselhos que administrem determinados equipamentos sociais; na utilização de mecanismos de democracia semidireta (plebiscito, referendo etc.); na criação de um *ombudsman* ou figura equivalente que reúna as reclamações da população para apresentá-las ao Poder Público; na atuação em canais públicos para que os cidadãos avaliem e discutam a orientação das políticas públicas; na participação de integrantes da comunidade em órgãos de fiscalização governamental. (CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD, 2006, p. 46).

As qualidades do controle social para a realização do valor (ou meta-valor) da responsabilização podem ser resumidas em quatro pontos: possibilidade de ampliação do espaço público, aspecto fundamental para que os governantes sejam mais controlados e respondam mais aos anseios dos cidadãos nos intervalos entre as eleições; os canais de participação da sociedade no poder podem reforçar a consciência republicana, condição fundamental para neutralizar a emergência de comportamentos oligárquicos e a proliferação da corrupção; o controle social pode evitar que as reformas em prol da nova gestão pública se limitem apenas à melhoria do aspecto gerencial das políticas, e não levem em conta que o Estado é muito mais do que isso; por último, a responsabilização pela participação social, em razão da democratização das relações entre o Estado e a sociedade, pode servir também para o fortalecimento das políticas gerenciais de modernização do setor público, já que o antigo modelo burocrático autorreferenciado não conseguiu estabelecer mecanismos de realimentação com os usuários dos serviços públicos. Em síntese, o duplo efeito do controle social – democratização do Estado e melhoria da produção de suas políticas – modifica também o relacionamento da população com os prestadores de serviços. (CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD, 2006).

Para Quirós (2006, p. 166), a responsabilização pelos resultados na gestão pública é sustentada na avaliação *ex post* das políticas e dos programas como meio para medir seu desempenho e exigir a prestação de contas dos responsáveis, tanto pela execução quanto pelos resultados alcançados, e isso pressupõe "a confrontação entre as metas estabelecidas (compromissos adquiridos) e os resultados finalmente obtidos (realizações), de maneira tal que o grau de consistência entre 'metas' e 'resultados' gere a informação requerida para aproximar o nível de desempenho do governo e dos governantes". A responsabilização pelos resultados revela-se como um processo complexo e de longo prazo, que requer decisão política e o apoio de sucessivos governos para a sua consolidação. Significa, por outro lado, o direito de a sociedade exigir de seus governantes, mediante uma prestação de contas, o cumprimento das suas promessas. Nesse ponto, o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal (BRASIL, 2006a, p. 67) estatui que "prestará contas qualquer pessoa

física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária". Esse comando constitucional traduz o princípio do dever de prestar contas, condição essencial da forma republicana de governo. Quirós (2006) revela que a experiência internacional confirma que esse mecanismo de responsabilização somente se torna efetivo na medida em que exista uma definição política clara do papel do Estado e de suas instituições, como referência para a reconstrução de uma institucionalidade democrática, estratégica e moderna, que seja condizente com a economia global e as aspirações sociais de longo prazo. Assim,

> se as políticas e os programas para apoiar a transformação do Estado carecem de sentido estratégico, e não se sustentam em uma visão de conjunto e de longo prazo, será praticamente impossível desencadear um processo de responsabilização pelos resultados que se mostre sustentável e efetivo, tanto para a sociedade como para o governo. De fato, não faz sentido dedicar tempo e recursos à avaliação de instituições públicas cuja ação – traduzida em programas e projetos – não corresponde nem às prioridades do desenvolvimento nacional nem às demandas da sociedade (QUIRÓS, 2006, p. 165).

O Conselho Científico do CLAD (2006) argumenta que a importância da introdução da lógica dos resultados, além de servir para aumentar o controle dos cidadãos sobre a administração pública, está no seu papel fundamental de contribuir primordialmente para melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações de governo, mediante uma gestão flexível e orientada por metas, diferentemente da rigidez do modelo burocrático e clássico, que se mostra incapaz de fornecer o suporte necessário para que o Estado enfrente os novos desafios políticos e socioeconômicos.

A responsabilização pela competição administrada parte do pressuposto de que o monopólio na prestação dos serviços públicos é ineficaz e não responde satisfatoriamente às demandas dos cidadãos e a solução proposta é incrementar o número de provedores, passando do monopólio à pluralidade de agentes, e estabelecer uma competição administrada entre eles, de modo que esse processo competitivo promova, ao mesmo tempo, a melhoria da qualidade das políticas e a capacidade de o governo prestar contas à população de seus serviços públicos (CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD, 2006). Abrucio (2006) explica que a responsabilização por competição administrada está centrada nos seguintes objetivos gerais: a atuação dos órgãos governamentais deve estar baseada em contratos, com os quais o núcleo central do Estado estabelece parâmetros de desempenho às unidades descentralizadas ou aos prestadores de serviços públicos não estatais, que ganham autonomia de gestão mas, ao mesmo tempo, tornam-se mais permeáveis às demandas dos cidadãos; os contratos definem os objetivos organizacionais por um período de tempo determinado e as formas de avaliação da

agência descentralizada ou do provedor não estatal; a criação de uma pluralidade de prestadores de serviços públicos, em contraposição à concepção monopolista vigente no modelo burocrático clássico. A competição administrada pode ser utilizada no plano interno da administração pública (custos e qualidade) e na concorrência entre provedores (gerenciamento dos equipamentos sociais), privados ou públicos não estatais, na prestação direta das políticas. A adoção desse modelo de responsabilização está previsto no parágrafo 8º do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 2006a), que estatui: a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade.

Alguns pontos positivos, dentre outros, são destacados na competição administrada: a concepção de Estado-rede que orienta essa forma de responsabilização (CASTELLS, 1999), segundo a qual o Estado realiza suas políticas em parceria com a sociedade, dividindo-se a autoridade por uma rede de instituições e reservando para si a coordenação da ação coletiva, a catalisação de energias e a regulação; a ênfase no consumidor dos serviços públicos; e, o mais importante, a criação do espaço público não estatal, que superou a dicotomia clássica Estado *versus* mercado, a qual não responde aos problemas de provisão dos serviços públicos nem tampouco às demandas de participação dos cidadãos. Além disso, para garantir o êxito da responsabilização pela competição administrada, deve ser estabelecido o marco regulatório, que são as regras e as agências, sem prejuízo da implantação dos mecanismos contratuais anteriormente referidos (CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD, 2006).

Cabe, por fim, pontuar que a responsabilização na administração pública é multidimensional e deve ser vista como um sistema integrado, pois nenhuma das formas aqui apresentadas pode dar conta, isoladamente, do problema geral da *accountability*. Assim, faz-se necessário estabelecer mecanismos complementares entre as formas de responsabilização para fortalecer e facilitar o êxito de cada uma delas. Além disso, devem ser instalados mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*) entre as cinco formas de responsabilização, a fim de evitar o desequilíbrio na consecução dos valores ligados à *accountability* (CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD, 2006).

Em relação aos mecanismos de controle e responsabilização no âmbito dos governos municipais brasileiros, apenas dois estudos são localizados: Rocha (2008), que discute a articulação entre os três instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA) e como essa articulação permite a responsabilização permanente dos gestores públicos,

e Santos (2008), que examina a eficácia do controle social e do controle exercido pelo Ministério Público em face das políticas públicas.

2.8 A avaliação como mecanismo de melhoria do planejamento

Parte-se do pressuposto de que existe estreita relação entre avaliação e melhoria na formulação de políticas públicas no contexto do planejamento governamental. Cohen e Franco (2008, p. 73 e 77), a propósito, propõem que "a avaliação não deve ser concebida como uma atividade isolada e autossuficiente", pois ela faz parte do processo de planejamento, gerando retroalimentação capaz de permitir a escolha entre diversos projetos, em consonância com sua eficácia e eficiência. A avaliação também procede à análise dos resultados obtidos pelos projetos, de modo a criar possibilidade de retificar as ações e reorientá-las em direção ao fim almejado. Assim, "a avaliação é uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos". Para os autores, há diferenças entre avaliação e acompanhamento (ou monitoramento) e também entre avaliação e pesquisa social. Enquanto o acompanhamento constitui atividade gerencial interna que se desenvolve durante o período de execução e operação, a avaliação pode ser realizada antes, durante ou após a execução do programa. Em relação ao segundo critério, enquanto o propósito fundamental da pesquisa científica é incrementar o conhecimento e, para tanto, deve incluir no modelo explicativo todas as dimensões e variáveis capazes de explicar o fenômeno ou o processo em estudo, a avaliação tem apenas a pretensão da alocação ótima dos recursos disponíveis, para a qual conta "com um modelo teórico-causal que distinga entre variáveis que operam com parâmetros do projeto e as que constituem os elementos que serão utilizados na ação transformadora." (COHEN; FRANCO, 2008, p. 80).

Cohen e Franco (2008) esclarecem que nem todas as avaliações são iguais, havendo diferenças entre elas, segundo alguns critérios. Assim, as avaliações podem ser classificadas segundo o tempo de sua realização e os objetivos procurados, quem as realiza, a natureza que possuem, a escala que assumem e os destinatários da informação (a quem são dirigidas). Quanto ao momento da realização e os objetivos que perseguem, as avaliações podem ser: *ex-ante* (diz se o projeto deve ou não ser implementado); *ex-post* (avalia o programa durante e após a implementação e procura obter elementos de apoio para a adoção de decisões qualitativas e quantitativas). Ainda sob o critério temporal, a avaliação pode ser classificada em duas categorias: *avaliação de processos*, que é realizada durante a execução

do programa (concomitante) e objetiva determinar em que medida os componentes do programa contribuem ou são incompatíveis com os fins perseguidos, ou seja, procura medir a eficiência de operação do programa; *avaliação de impacto*, que pode ser realizada antes do início, durante a execução e após a implementação do programa, pretende determinar em que medida são alcançados seus objetivos e quais são seus efeitos secundários, previstos e não previstos. Essas duas formas de avaliação se distinguem pelos tipos de problemas (ou perguntas a que respondem), pelas decisões que envolvem e pelos potenciais usuários de seus resultados. Enquanto a avaliação de processos olha para frente, ou seja, para as correções ou adequações que precisam ser feitas, e que afetam as decisões cotidianas e operativas, a avaliação de impacto se dirige para além do programa (para fora), sendo instrumento para decidir acerca do início, da continuidade, da reprogramação, para formular outros projetos futuros, enfim para tomar decisões sobre políticas. Em função de quem realiza, a avaliação pode ser externa, interna, mista e participativa. Com relação à escala dos projetos, as avaliações podem ser de projetos grandes e de projetos pequenos. Por último, a avaliação pode ser considerada em função dos destinatários, que são os dirigentes superiores, os administradores e os técnicos.

Schneider (2009) entende ser fundamental a concepção de um esquema conceitual que oriente o processo de avaliação com vistas a atender adequadamente às necessidades dos sistemas de tomada de decisão, em outros termos, a avaliação precisa ser vista como parte de um sistema produtor de informações que alimente o processo cíclico de formulação de políticas. Nessa linha, propõe um modelo que integra avaliação, análise de políticas e outras atividades de pesquisa produtoras de informação, em um único processo contínuo, destinado a instrumentalizar os esforços de planejamento e avaliação de pesquisa nas organizações, assim como tornar essas atividades úteis para a tomada de decisão.

Schneider (2009) identifica e expõe os vários tipos de avaliação que referenciam o conteúdo de sua proposta, quais sejam o tradicional, o da análise de sistemas, o das abordagens econômicas e custo/benefício, o da teoria da decisão, o da análise de políticas, o de estudos de implementação e o da ciência das políticas. Na avaliação do tipo tradicional, cabe aos gestores determinar quantitativamente as metas e prover os dados referenciais básicos que sirvam de padrão para o julgamento do desempenho de um determinado projeto. A avaliação, na perspectiva da análise de sistemas, inclui elementos de políticas, tais como recursos, diretrizes e normas, e os elos de realimentação, que envolvem desde as consequências das políticas, até as atividades indicadoras de expectativas de alguma mudança a ser provocada pela informação produzida pelo estudo. Na abordagem econômica, o foco da

avaliação é a mensuração do custo/benefício das políticas, tanto *a priori* (projetar as consequências das políticas) quanto *ex post* (verificação do impacto real das políticas). A abordagem da teoria da decisão, como técnica, serve, na fase pré-decisão, para auxiliar os tomadores de decisão a resolver suas preferências em face de um conjunto de metas competitivas, e, na fase avaliativa, para identificar as variáveis que serão incluídas na avaliação ou para agregar conclusões avaliativas a respeito de metas múltiplas. A análise de políticas é definida pela autora como o cálculo das consequências e custos das propostas alternativas de políticas, realizados antes da execução da opção escolhida. Em outras palavras, ela se baseia na estimativa e não nas medidas reais dos efeitos, o que possibilita fazer recomendações concretas de políticas em uma perspectiva de curto prazo, sem os problemas decorrentes da pesquisa de campo. Para muitos estudiosos, implementação de políticas é todo o processo pós-adoção das políticas, embora eles não tenham uma opinião unânime sobre o que leva uma política ao êxito ou ao fracasso, a implementação pode ser apenas um deles. O referencial da ciência das políticas tende a ver a tomada de decisão como um processo incremental, que contém racionalidade limitada, e o papel da avaliação das políticas consiste em produzir informações que aumentem a capacidade racional do sistema. Schneider (2009), com fundamento nessas vertentes, apresenta seu modelo, conforme a Figura 1, buscando integrar avaliação e formulação de políticas.

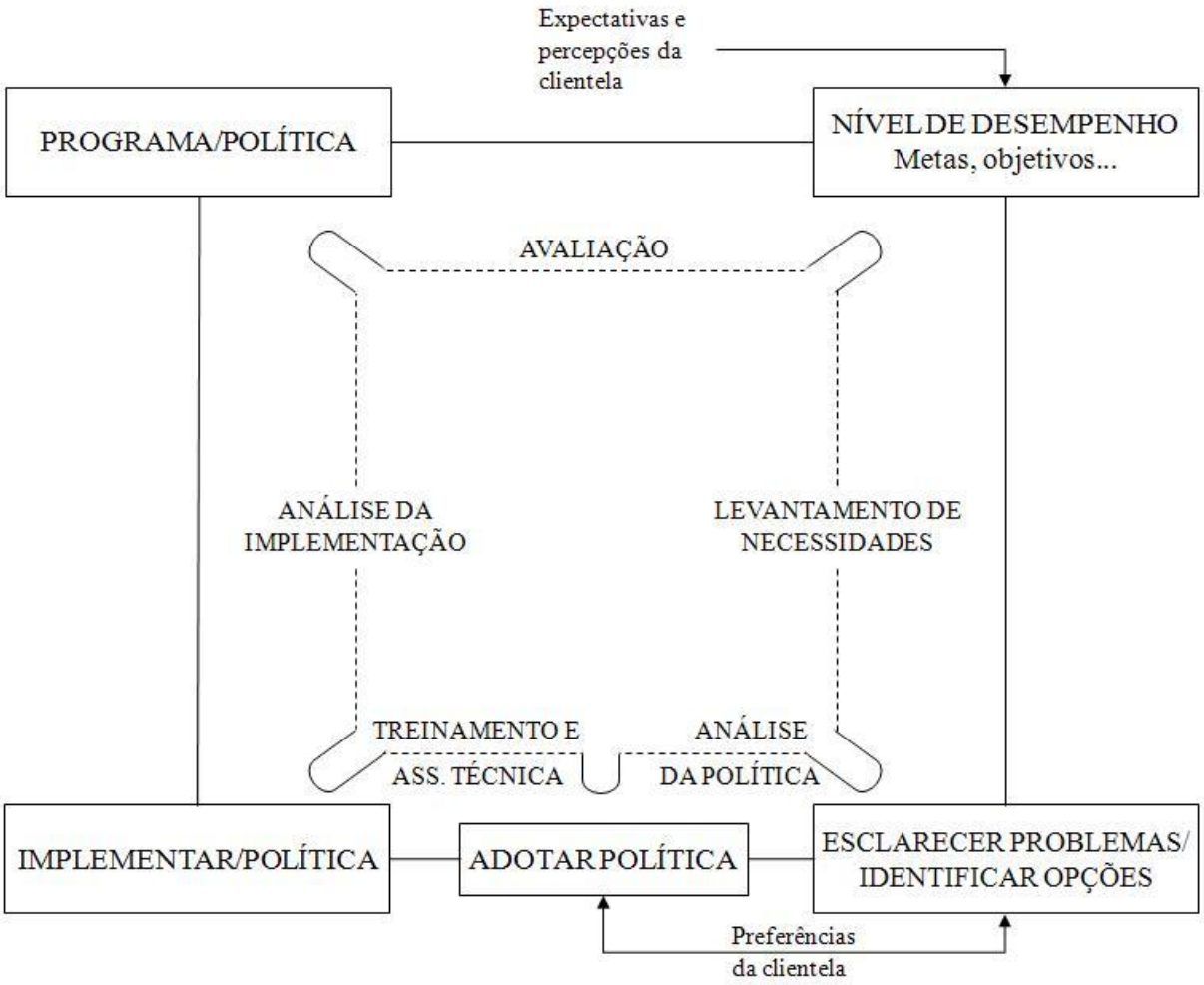


Figura 1 – Tomada de decisão, avaliação e outras pesquisas sobre políticas.
Fonte: (SCHNEIDER, 2009, p. 317)

Schneider (2009) explica que a linha sólida no elo exterior da Figura mostra o fluxo de um modelo de tomada de decisão composto de cinco etapas, e o elo interno da Figura, com linhas pontilhadas, representa os processos de pesquisa (ou tipos de análise) que produzem as informações utilizadas nos vários pontos de decisão. Na visão da autora, essa é a importante diferença que existe entre seu modelo e os demais, ou seja, ainda que integrados, os dois fluxos são distintos um do outro. Ambos os processos (tomada de decisão e avaliação) situam-se em um ambiente que envolve a tradicional informação gerada pela clientela, tais como os eleitores e os grupos de interesse, que são fundamentais em cada ponto do processo de tomada de decisão. As várias atividades semianalíticas que formam o fluxo do processo de pesquisa avaliativa são explicitadas por Schneider (2009).

Assim, a *avaliação* envolve o exame de programas ou políticas do ponto de vista do seu nível de desempenho, procurando verificar se estão funcionando ou não. O

desempenho pode ser determinado em termos de indicadores, ou em relação às expectativas da clientela ou pela identificação das prováveis consequências (positivas ou negativas).

Os *levantamentos das necessidades* são definidos como as análises que identificam ou esclarecem problemas públicos, determinam a necessidade de haver mudanças de políticas ou programas e identificam um ou mais modelos de políticas que possam ser levados em consideração pelos tomadores de decisão. Diferem do primeiro tipo (avaliação) porque não realizam estudos para aferir o impacto de um programa e estão entre os mais utilizados pelas entidades públicas, embora não sejam discutidos na literatura acadêmica.

A *análise de políticas* consiste na projeção das possíveis consequências de uma ou mais políticas alternativas. As projeções contribuem para esclarecer o impacto dessas políticas alternativas e reduzir a incerteza relativa aos efeitos dos diferentes cursos de ação.

O propósito do *treinamento e assistência técnica* é identificar questões de implementação, descrever modelos de programas que possam ser usados e estimar os recursos necessários às organizações e aos responsáveis pela implementação.

A *análise da implementação* (ou estudos de implementação), como atividade produtora de informações, desenvolve-se em duas frentes: identifica variáveis necessárias ou suficientes à implementação bem-sucedida; e/ou identifica fatores específicos que possam ameaçar a implementação de um determinado programa. Os estudos de implementação ocorrem simultaneamente com a implementação dos programas e estão direcionados para o escopo das atividades, o nível das atividades, o custo por unidade, a integridade teórica dos programas e para os efeitos imprevistos sobre outras operações da organização.

Schneider (2009, p. 323-325), por fim, considera que:

> não só é importante usar as mesmas medidas de desempenho quando se analisa o mesmo ciclo de políticas, mas as medidas de desempenho devem ser escolhidas pelos analistas em conjunto com outros atores que não tem conflitos de interesse em relação aos resultados do estudo [...] um princípio fundamental de uma abordagem de conteúdo político é que o sistema de pesquisa deve estar próximo do sistema de tomada de decisão a que serve [...] o que significa que o mecanismo de tomada de decisão deve ter acesso regular e rotineiro às pessoas que conduzem a pesquisa [...] por causa do potencial de conflito de interesses aí envolvido e da conseqüente redução de credibilidade da pesquisa, é aconselhável que se realize esse tipo de trabalho por meio de contratos externos ou das unidades da repartição que são independentes daquelas que estão sendo avaliadas [...] o ciclo da pesquisa produtora de informações imaginado aqui é contínuo. Deve-se dar fim à era da avaliação de 'um tiro só', realizada por grupos externos, que conduzem os estudos com pouco conhecimento da história política e depois deixam o programa sem a capacidade contínua de avaliação [...] o sistema de pesquisa concernente a políticas deve ser julgado de acordo com a contribuição que traga para a melhoria da formulação de políticas [...] o objetivo principal da avaliação e de outros tipos de pesquisa referentes a políticas é introduzir conhecimentos no processo de tomada de decisão com vistas a melhorar o desempenho do governo [...] isso requer não apenas conhecimento completo do programa e de seus impactos potenciais, mas a ausência de um interesse pessoal no próprio resultado.

Para Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), a avaliação desempenha um papel vital em praticamente todos os setores da vida e uma boa avaliação constitui parte essencial de bons programas. Isso porque a escassez de recursos e os déficits orçamentários aumentam ainda mais os desafios dos governos e levam administradores e legisladores a fazer opções difíceis no sentido de adequar os recursos às reais necessidades, tendo para tanto que cancelar, no todo ou em parte, programas de modo a dispor de fundos suficientes para lançar ou dar continuidade a outros. Para fazer escolhas com inteligência precisam de informações acerca da eficácia relativa de cada programa. Essas informações são geradas pela avaliação de programas. E o que seria então avaliação? Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 35) entendem que, em termos mais simples, avaliação "é a determinação do valor ou mérito de um objeto de avaliação (seja o que for que estiver sendo avaliado)" e, numa definição mais extensa, a avaliação "é a identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (valor ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios".

A avaliação, assim, utiliza métodos de pesquisa e julgamento, que consistem na: determinação de padrões para julgar a qualidade e concluir se esses padrões devem ser relativos ou absolutos; coleta de dados relevantes; aplicação dos padrões para determinar valor, qualidade, utilidade, eficácia ou importância. Por fim, leva a recomendações com vistas a aperfeiçoar o objeto da avaliação em relação a seu propósito futuro. Scriven (1967, *apud* WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 35) sintetiza sua definição nos seguintes termos: "avaliação é julgar o valor ou mérito de alguma coisa". Além disso, o autor propõe que a avaliação seja diferenciada em razão do seu papel formativo e do seu papel somativo. A avaliação *formativa* seria aquela realizada para dar informações avaliatórias à equipe de programa, ou seja, gerar informações úteis para a melhoria do programa. Já a avaliação *somativa* teria o propósito de oferecer, aos responsáveis pela tomada de decisão do programa e aos consumidores potenciais, julgamentos do valor ou mérito desse programa em relação a critérios importantes. A Figura 2, a seguir, demonstra os principais critérios que marcam as diferenças entre os dois tipos de avaliação.

	Avaliação formativa	*Avaliação somativa*
Objetivo	Determinar valor ou qualidade.	Determinar valor ou qualidade.
Uso	Melhorar o programa.	Tomar decisões sobre o futuro do programa ou sobre sua adoção.
Público	Administradores e equipe do programa.	Administradores e/ou consumidores potenciais ou órgão financiador.
Quem faz	Basicamente avaliadores internos com o apoio de avaliadores externos.	Avaliadores externos com o apoio, em certos casos, de avaliadores internos.
Principais características	Gera informações para que a equipe do programa possa melhorá-lo.	Gera informações para que a equipe do programa possa decidir por sua continuidade ou os consumidores por sua adoção.
Foco	Que informações são necessárias? Quando?	Que evidência é necessária para as principais decisões?
Objetivo da coleta de dados	Diagnóstico.	Tomada de decisões.
Medidas	Às vezes informais.	Válidas e confiáveis.
Freqüência da coleta de dados	Freqüente.	Não freqüente.
Tamanho da amostra	Em geral pequeno.	Em geral grande.
Perguntas feitas	O que tem funcionado? O que precisa ser melhorado? Como pode ser melhorado?	Quais formam os resultados? Quem participou? Em que condições? Com que treinamento? Quanto custou?

Figura 2 – Diferenças entre avaliação formativa e avaliação somativa
Fonte: (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 50)

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) esclarecem, entretanto, que tanto a avaliação formativa quanto a avaliação somativa são essenciais na medida da necessidade delas, no curso do desenvolvimento de um programa, para melhorá-lo ou fortalecê-lo, e, ao final, após a estabilização do programa, para julgar seu valor final ou determinar seu futuro. Misanchuck (1978 *apud* WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 50) sugere que "a avaliação somativa precisaria ser acompanhada de uma avaliação confirmadora posterior, feita após a implementação do programa, já em andamento durante certo período, para ver se sua eficiência se preserva com a passagem do tempo".

Para Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), ao longo das três últimas décadas do século XX, surgiram e entraram em circulação diversas formas de se fazer avaliação. Essas formas, que podem ser denominadas de abordagens, prescrições ou modelos, enfatizam aspectos diferentes da avaliação, tendo em vista as prioridades e preferenciais daqueles que as conceberam. Os vários modelos são construídos a partir de diferentes, e, às vezes, conflitantes concepções e definições da avaliação, e a consequência disso é que os aplicadores são levados a tomar direções muito diversas, a depender do modelo que adotem. A maneira de ver a

avaliação tem impacto direto sobre o tipo de atividade avaliatória realizada, qualquer que seja o objeto do programa. As diferenças entre as abordagens da avaliação decorrem dos tipos variados de conhecimento e da visão de mundo de seus proponentes, e não de visões distintas da natureza da avaliação. Considerando que não há uma filosofia unívoca da avaliação, as diferentes abordagens, que objetivam definir valor ou mérito, são as grandes responsáveis pela diversidade de pontos de vista sobre avaliação de programas. House (*apud* WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 107-108), num primeiro momento, classifica as abordagens de avaliação em duas categorias: objetivismo e subjetivismo.

> O **objetivismo** requer que as informações da avaliação sejam 'cientificamente objetivas', isto é, que usem técnicas de coleta e análise dos dados que deem resultados reproduzíveis e verificáveis por outras pessoas razoáveis e competentes que usem as mesmas técnicas. Nesse sentido, os procedimentos da avaliação são 'externalizados', existindo fora do avaliador de uma forma explicada claramente que pode ser reproduzida por outros e que dará resultados semelhantes de uma avaliação a outra. O **subjetivismo** baseia suas pretensões à legitimidade 'mais num apelo à experiência do que ao método científico. O saber é concebido como algo tácito em sua maior parte em vez de explícito. A validade de uma avaliação subjetivista depende da relevância da formação e das qualificações do avaliador, bem como da clareza de suas percepções. Nesse sentido, os procedimentos da avaliação são 'internalizados', existindo principalmente no avaliador em formas que não são explicitamente compreendidas nem reproduzidas por outros (grifos do autor).

Em outro momento, House (*apud* WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 109-110) classifica as abordagens de avaliação em dois tipos: avaliação utilitária e avaliação intuicionista-pluralista. A abordagem *utilitarista* determina o valor mediante a estimativa do impacto global de um programa sobre aqueles a quem afeta, sendo que "os melhores programas são aqueles que produzem os maiores ganhos de acordo com o critério ou critérios selecionados para determinar o valor". Nesse caso, o avaliador vai focar "os ganhos totais do grupo usando médias dos resultados ou algum outro indicador comum do que é 'bom' para identificar 'o maior bem para o maior número de pessoas'". Na avaliação *intuicionista-pluralista*, prevalece a ideia de que o valor depende do impacto do programa sobre cada cidadão individualmente. Para essa abordagem, a "definição de valor é de que o maior bem possível requer que se dê atenção aos benefícios recebidos por todo indivíduo". O avaliador, aqui, deve concentrar-se na distribuição dos ganhos entre os indivíduos e subgrupos.

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), no entanto, preferem classificar as muitas abordagens da avaliação em seis categorias, que são aquelas centradas: em objetivos; na administração; no consumidor; em especialistas; no adversário; no participante. Essa classificação está baseada naquilo que os autores entendem como a força motriz da avaliação, qual seja, as principais questões a serem resolvidas ou o(s) principal(is) organizador(es)

subjacente(s) a cada abordagem. As *avaliações centradas em objetivos* concentram-se na especificação de metas e objetivos e verificam em que medida esses propósitos foram alcançados. As *avaliações centradas na administração* estão interessadas na identificação e no atendimento das necessidades de informação dos administradores que tomam decisões. Nas *avaliações centradas no consumidor*, a preocupação é fornecer informações avaliatórias sobre produtos (em sentido genérico) de modo que os consumidores possam fazer escolhas entre diferentes produtos e serviços. Nas *avaliações centradas em especialistas*, consideradas as mais antigas e as mais usadas, o trabalho está na dependência dos conhecimentos específicos de um profissional para julgar a qualidade de uma instituição, um programa, um produto ou de qualquer atividade que esteja sendo avaliada. As *avaliações centradas em adversários* são aquelas em que há oposição planejada dos pontos de vista dos diferentes avaliadores ou equipes de avaliação, ou seja, o foco central da avaliação é gerar pontos de vista opostos dentro da avaliação global. Nesses termos, um avaliador (ou equipe) desempenha o papel do adversário, destacando as deficiências existentes no programa. A ideia subjacente de incorporar visões opostas numa única avaliação é assegurar justiça e equilíbrio e identificar os pontos fortes e pontos fracos do programa. Nas *avaliações centradas no participante*, é essencial o envolvimento dos participantes na determinação dos valores, critérios, necessidades e dados da avaliação. Essas abordagens enfatizam a experiência em primeira mão com as atividades e os ambientes do programa e têm por finalidade observar e identificar as preocupações, problemas e consequências como elementos integrantes das ações sociais. Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) sustentam que essas seis alternativas representam as principais escolas atuais do pensamento sobre a avaliação de programas, embora não haja pesquisa para orientar a escolha a fazer, ou, em outras palavras, não há base empírica para estabelecer qual abordagem é a melhor para determinada situação. E essa falta de base empírica adequada constitui o maior impedimento para a o desenvolvimento de uma teoria e modelos de avaliação mais apropriados. Por isso, os autores oferecem um quadro comparativo das características dessas diferentes abordagens de avaliação, constante do Anexo E. O objetivo é fornecer informações-chave acerca dos pontos fortes, limitações e usos principais de cada categoria, assim como demonstrar, de forma sucinta, que abordagem, ou combinação de conceitos de abordagens diferentes, é mais relevante para a tarefa que se pretende realizar.

Para Araújo e Loureiro (2005, p. 1239), “a análise das políticas públicas costuma distinguir a avaliação em função de três conceitos: efetividade, eficácia e eficiência, embora os dois primeiros sejam mais importantes”. Figueiredo e Figueiredo (1986 *apud* ARAUJO;

LOUREIRO, 2005) explicam que as pesquisas de avaliação podem ser divididas em duas categorias: as avaliações de processos, que procuram examinar se a política foi implementada de acordo com as diretrizes e se atingiu as metas desejadas (eficácia); e as avaliações de impacto, que têm o objetivo mais complexo de aferir os efeitos da política sobre o ambiente social (efetividade). Em Oliveira e Martins (2003), encontra-se uma proposta de medida da efetividade das ações de governo, ou seja, uma avaliação para aferir o impacto das políticas públicas. Para esses autores, tal metodologia deve utilizar uma modelagem que contribua para o aperfeiçoamento dos processos de formulação, gestão e controle dos programas de governo em sintonia com as demandas sociais, políticas e econômicas diagnosticadas e analisadas pela administração pública. Costa e Castanhar (2003, p. 969-970/987, grifo nosso), em um ensaio sobre os desafios conceituais e metodológicos acerca da avaliação, enfatizam

> A necessidade de avaliar programas públicos diante do aprofundamento da crise fiscal, da escassez de recursos do setor público e da imprescindível intervenção governamental para atender à população mais necessitada. A avaliação sistemática, contínua e eficaz surge como ferramenta gerencial poderosa, fornecendo aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas condições para aumentar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados em programas sociais [...] A avaliação é um conjunto de técnicas que adota conceitos diferenciados para se referir muitas vezes aos mesmos procedimentos. Portanto, enquanto não se avançar na teorização da prática e buscar os consensos necessários à construção de paradigmas conceituais, cada esforço de avaliação vai requerer o estabelecimento prévio de uma estrutura de referência para a análise e o treinamento supervisionado do pessoal envolvido [...] *A condição de possibilidade da avaliação é a consistência do planejamento*.

Em Calmon (2006, p. 11), é demonstrada a importância de ser levada em consideração a incidência de custos transacionais nas avaliações de programas governamentais e no desenvolvimento de sistemas avaliativos para o setor público. Para o autor, "o sistema de monitoramento e avaliação que incorpore aspectos relacionados ao exame da estrutura de governança e aos custos transacionais[24] se diferencia de maneira importante da perspectiva tradicional de avaliação de programas". Embora a proposta apresentada possa ter caráter formativo ou somativo e não exclua outros indicadores voltados para o exame de insumos, atividades, produtos, resultados e impactos, o foco das atividades de monitoramento e avaliação se expande e incorpora a análise da habilidade do sistema diagnosticar problemas, propor soluções, implementá-las e sustentar essas ações ao longo do tempo. Dessa forma, a ênfase não está apenas em processos e produtos, mas também na sua permanência e na existência de um processo efetivo de aprendizagem organizacional (ou institucional).

[24] Para Williamson (1989, p. 142, *apud* CALMON, 2006, p.8), custos transacionais são "os custos relacionados ao planejamento, adaptação e monitoramento da execução de diferentes ações em diferentes estruturas de governança".

A avaliação sistemática de programas, no âmbito do governo federal brasileiro, teve seu marco com a edição do Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998 (BRASIL, 1998), que estabeleceu, com efeitos a partir do exercício de 2000, normas para a elaboração e execução do plano plurianual e dos orçamentos da União[25]. Assim, o Decreto instituiu a obrigatoriedade de realização de avaliação anual da consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e do resultado dos programas, para subsidiar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício. A avaliação física e financeira dos programas e dos projetos e atividades que os constituem seria inerente às responsabilidades da unidade responsável e teria por finalidade: aferir o seu resultado, tendo como referência os objetivos e as metas fixadas; subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos públicos e a coordenação das ações de governo; evitar a dispersão e o desperdício de recursos públicos. E, por fim, preconizou que, para fins de gestão da qualidade, as unidades responsáveis pela execução dos programas deveriam manter, quando couber, sistema de avaliação do grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público. Além disso, o Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento (hoje, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) deveria instituir um comitê gestor para orientar o processo de elaboração do plano plurianual para o período 2000-2003 (BRASIL, 1998). Essas regras básicas vêm sendo mantidas, desde então, no processo de elaboração, execução e avaliação dos planos plurianuais dos períodos seguintes, com a introdução de mecanismos aprimorados de gestão e avaliação.

O plano plurianual (PPA) para o período 2000-2003, que recebeu o título de *Avança Brasil*, foi instituído pela Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000 (BRASIL, 2000b), que criou, em seu artigo 6º, o dever de o Poder Executivo enviar ao Congresso Nacional, até o dia 15 de abril de cada exercício, relatório de avaliação do plano plurianual. Tal relatório deveria

---

[25] Para Holanda (1999, *apud* GHIRLANDA E TRISTÃO, 2002), as experiências pioneiras de avaliação de políticas públicas no Brasil ocorreram no início da década de 1970 quando o governo federal encetou a montagem de um sistema de acompanhamento e avaliação do programa de metas e bases para a ação do governo por meio do Decreto 68.003, de 28 de julho de 1971. O primeiro relatório elaborado, relativo ao exercício de 1971, constatou elevado grau de execução dos projetos incluídos no plano de governo (75% dos projetos). Após isso, procedeu-se à avaliação do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), em 1972, que também apresentou resultado positivo e, a partir daí, deu-se início ao Programa de Acompanhamento dos demais Planos Nacionais de Desenvolvimentos. Ghirlanda e Tristão (2002) sustentam que, na década de 1980, fatores como a crise financeira e o grau de endividamento público inviabilizaram o planejamento, e as ações públicas passaram a ser conduzidas em função das conjunturas, com a predominância da pesrpectiva de curto prazo. A ineficiência, ações desarticuladas, ação governamental sem foco definido e a ausência de avaliação foram as consequências desse período, ensejando sérias repercussões sobre a qualidade da gestão pública. Assim, até o final da década de 1990, no Brasil, imperava certa descrença em relação à realização e à utilização de avaliações de programas governamentais, pois a ausência de continuidade e receptividade das avaliações por parte dos dirigentes públicos constituíam obstáculos à implementação de um processo de avaliação fidedigno e útil à gestão governamental.

conter, no mínimo: avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e observados; demonstrativo, por programa e por ação, de forma regionalizada, da execução física e financeira do exercício anterior e a acumulada, distinguindo-se as fontes de recursos oriundas do orçamento fiscal e da seguridade social, do orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e das demais fontes; demonstrativo, por programa e para cada indicador, do índice alcançado ao término do exercício anterior comparado ao índice final previsto; avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas físicas e da previsão de custos para cada ação, relacionando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias. A avaliação anual do PPA relativa ao período foi realizada em três etapas, pelas várias instâncias de sua execução: gerentes de programas, ministérios setoriais e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 1999a; 2000b; 2002b).

Na avaliação dos programas, os gerentes procederam à análise dos resultados, da concepção e da implementação, recomendando aperfeiçoamentos nos programas e na sua gestão. O objetivo da segunda etapa (avaliação setorial) foi avaliar os resultados do conjunto dos programas, identificando os fatores de sucesso, as dificuldades enfrentadas e os desafios setoriais colocados para o plano do período seguinte. Analisaram-se também os problemas setoriais que cada ministério buscava enfrentar na sociedade, assim como a pertinência, a consistência e a suficiência dos programas. A avaliação do plano foi etapa coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, contemplando a análise das variáveis macroeconômicas, mediante a comparação entre o cenário utilizado na elaboração do plano e a conjuntura atual. Foram produzidos e encaminhados ao Congresso Nacional, para esse período, três relatórios de avaliação, correspondentes aos exercícios de 2000, 2001 e 2002, e este último serviu à transição de governo, sendo, portanto, realizado de forma diferente dos demais, pois contemplou todo o interstício. Nessa terceira versão, o processo incorporou a avaliação de todas as entidades vinculadas aos Ministérios, quanto às suas práticas de gestão (BRASIL, 1999a; 2000b; 2002b).

O exercício de 2003 não consta no endereço eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, provavelmente em razão de ser o primeiro ano da legislatura do então governo federal, que ocorreu de 2003 a 2006 (BRASIL, 1999a; 2000b; 2002b).

A experiência de avaliação do plano plurianual desse período (2000-2003) foi objeto de estudo por Ghirlanda e Tristão (2002), que ressaltam as ações empreendidas pelo governo federal para a estruturação de um processo institucional de avaliação, considerado inédito pela sua abrangência e homogeneidade; por Core (2001; 2006), que destaca o fato de ter sido introduzida uma maneira diferente de pensar o planejamento e o orçamento no Brasil; e por Valle e Pares (2006), que salientam o caráter estratégico das atividades de monitoramento e avaliação de políticas e programas, para conferir maior qualidade ao gasto público e para otimizar a obtenção de resultados pelo setor público.

O plano plurianual (PPA) para o período 2004-2007, batizado de *Plano Brasil de Todos*, foi instituído pela Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 (BRASIL, 2004a), que estabeleceu a obrigatoriedade de o Poder Executivo enviar ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, relatório de avaliação do plano plurianual. O conteúdo desse relatório foi definido nos incisos I a VII do artigo 9º daquele diploma legal. A primeira novidade aqui foi a instituição, no âmbito do Poder Executivo, do Sistema de Avaliação do Plano, sob a coordenação do Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, com sua regulamentação por meio do Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004 (BRASIL, 2004b). A segunda foi a previsão de participação das entidades subnacionais e da sociedade civil organizada na execução, avaliação e alterações do plano e de seus programas. Para tanto, o Poder Executivo firmou compromissos, agrupados por sub-regiões, com Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma de pacto de concertamento, definindo atribuições e responsabilidades das partes, com vistas à execução do plano e de seus programas. A exemplo do anterior, a avaliação anual foi realizada em três etapas, pelas três instâncias de implementação do plano: gerente de programas, ministério setorial e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. As figuras 3 e 4 a seguir ilustram as etapas e instâncias que compõem o processo.

Figura 3 - Etapas e instâncias da avaliação (ano base 2004)
Fonte: (BRASIL, 2005b, p. 21)

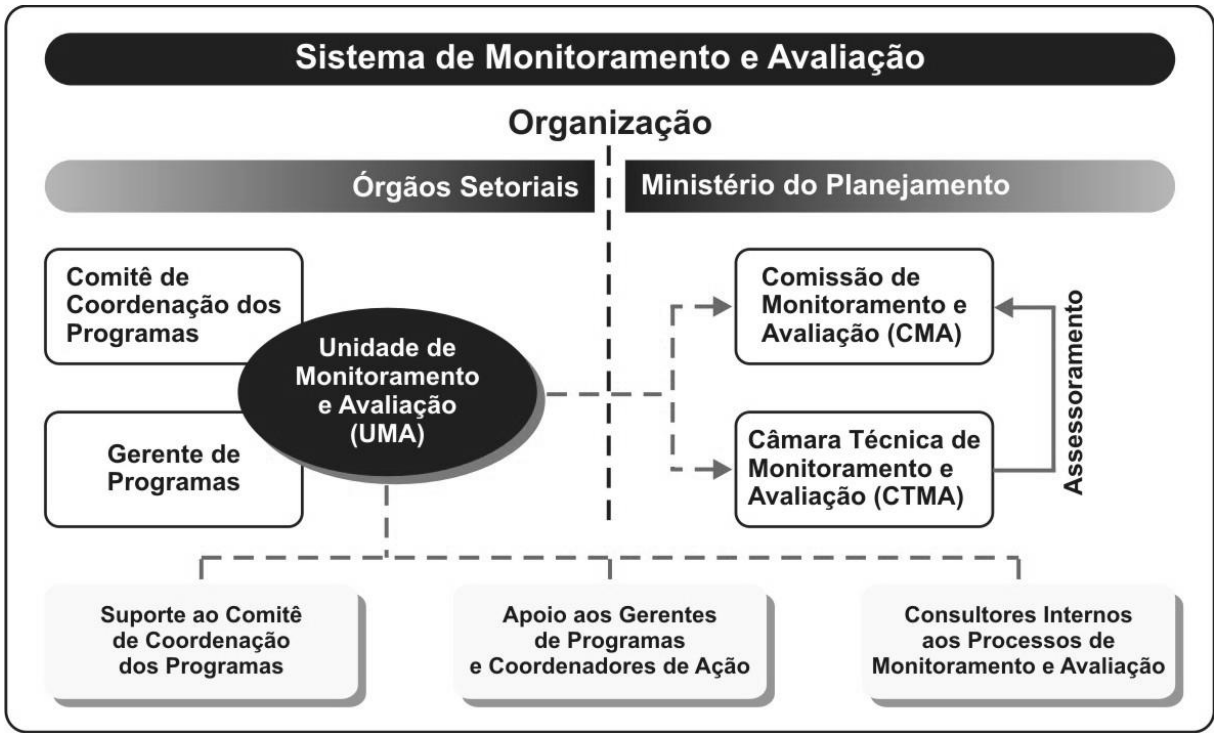

Sistema de Monitoramento e Avaliação
Organização
Órgãos Setoriais
Ministério do Planejamento
Comitê de Coordenação dos Programas
Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA)
Gerente de Programas
Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA)
Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (CTMA)
Assessoramento
Suporte ao Comitê de Coordenação dos Programas
Apoio aos Gerentes de Programas e Coordenadores de Ação
Consultores Internos aos Processos de Monitoramento e Avaliação

Figura 4 – Sistema de monitoramento e avaliação (anos-base 2005-2007)
Fonte: (BRASIL,2006b, p. 6; 2007a, p. 5; 2008c, p. 7)

Para o período considerado, foram produzidos e encaminhados ao Congresso Nacional quatro relatórios de avaliação, relativos aos exercícios de 2004, 2005, 2006 e 2007, sendo que este último foi organizado de forma a contemplar todo o interstício. O relatório que analisa os resultados consolidados do plano 2004-2007 abrange a estratégia de desenvolvimento, o cenário de crescimento, as metas prioritárias, os megaobjetivos (3) e desafios (30) anunciados para o período por ocasião do envio da Mensagem Presidencial ao

Congresso Nacional. Abrange também cerca de 350 programas e 5.000 ações que fizeram parte do esforço de execução da União na condução das políticas públicas delineadas nesse período. As avaliações individuais dos programas e os resultados dos órgãos setoriais também integram esse relatório de avaliação. A pretensão do governo, a partir do envio dos relatórios ao Congresso Nacional e de sua divulgação, era fazer chegar a toda a sociedade o conteúdo do trabalho, com vistas a gerar os debates necessários à promoção da melhoria da qualidade da ação pública e de seus resultados para todos (BRASIL, 2003; 2005b; 2006b; 2007a; 2008c).

O plano plurianual (PPA) para o período 2008-2011, que tem como foco o desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade, foi instituído pela Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 (BRASIL, 2008a). O plano organiza as ações do governo federal em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade, assim como estabelece as metas e as prioridades que serão por ele cumpridas e que servirão de referências para o setor privado. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo em vista o bom momento da economia e as oportunidades criadas pelo governo federal, apresenta-se como o instrumento para promover o desenvolvimento do País. A agenda social, além das medidas adotadas na área da educação, compreende um conjunto de iniciativas prioritárias mirando a parcela da sociedade mais vulnerável. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) constitui elemento essencial dessa estratégia de governo. A construção do plano contou com a participação de segmentos representativos da sociedade brasileira, efetivada em cerca de 40 conferências sobre diversas políticas públicas, inúmeros fóruns e conselhos. Há ênfase na importância dessa participação ativa no fortalecimento da avaliação das políticas a serem implementadas e no aprofundamento do controle social das ações governamentais (BRASIL, 2009a). A gestão do plano plurianual (Figura 5) incorpora a observância dos princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade[26] e se desenvolve mediante a integração das etapas de implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos programas.

[26] Segundo o Manual do UNICEF (*apud* COSTA; CASTANHAR, 2003), *eficiência* significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa; *eficácia* é a medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas; *efetividade* (ou impacto) indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais. Para Arretche (1998 *apud* ARAUJO; LOUREIRO, 2005), *eficiência* refere-se à relação entre o esforço empregado na implementação de determinada política e os resultados alcançados por ela; *eficácia* é entendida como a relação entre as metas propostas e os resultados verificados após a ação governamental; e *efetividade* corresponde à relação entre a implementação de uma determinada política e seus resultados, ou seja, sua capacidade de mudar condições prévias do contexto socioeconômico. Santos (2006, p. 52) entende "eficiência como medida da racionalidade no uso dos recursos, eficácia como aferição do alcance de resultados e efetividade como medida do impacto social desses trabalhos". Motta (1990 *apud* ARAUJO; LOUREIRO, 2005) estabelece uma questão básica para cada um dos conceitos: eficiência (como aconteceu?); eficácia (o que aconteceu?); e efetividade (que diferença fez?).

Figura 5 – Fluxo da gestão do plano plurianual 2008-2011
Fonte: (BRASIL, 2009a, p.42)

O sistema de monitoramento e avaliação do plano plurianual 2008-2011 foi instituído pelo Poder Executivo, mediante o Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008 (BRASIL, 2008b), e está sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a quem compete a definição das diretrizes e orientações técnicas para seu pleno funcionamento. O Poder Executivo deve enviar ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, relatório de avaliação, cujo conteúdo deve contemplar as informações exigidas pelos incisos I a V do artigo 19 da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 (BRASIL, 2008a). O relatório correspondente ao exercício de 2008 foi produzido e encaminhado ao Congresso nacional, tendo como destaque a avaliação da dimensão estratégica do plano, evidenciando sua evolução para o exercício de competência e as perspectivas para os próximos anos.

Conforme o Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 (BRASIL, 2009a), o monitoramento e a avaliação do cumprimento dos objetivos setoriais, por exemplo, deverão ser realizados pelos ministérios, com a participação dos diversos conselhos sociais. Assim, ao longo do período do plano, os ministérios poderão debater com os segmentos representativos da sociedade os resultados das políticas setoriais, por meio da evolução dos indicadores, a partir da implementação do conjunto dos programas. Essa avaliação dos objetivos setoriais será utilizada como subsídio para

a avaliação dos objetivos de governo, atribuição do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ainda nesse sentido, o governo federal teve a iniciativa inovadora da criação de uma Rede de Controle Social dos Empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (REPAC). O grande volume de empreendimentos em execução no âmbito do PAC exige um esforço adicional do governo e da sociedade para que os recursos destinados ao programa sejam executados com eficiência e gerem os resultados esperados para a sociedade brasileira. A manifestação da sociedade, das entidades não governamentais e dos atores interessados no acompanhamento dos empreendimentos do PAC deverá revelar a percepção quanto aos resultados dos empreendimentos (grau de sustentabilidade/antecipação de eventuais problemas na implementação dos projetos ou maximização do seu impacto). Para a avaliação dos resultados dos programas do PPA, realizado pelos órgãos responsáveis pela execução, está prevista, ainda, a utilização de mecanismos de participação social, de modo a incorporar visões dos beneficiários e parceiros sociais relevantes na gestão do programa. A avaliação anual, com contribuições de atores sociais interessados, permite trazer para o cenário de revisão dos programas os elementos relevantes para seu aperfeiçoamento e avanço de resultados. O governo federal, desse modo, adota mecanismos que permitem o acompanhamento do PPA com a colaboração da sociedade e a divulgação de seus resultados (BRASIL, 2009a).

Os relatórios anuais de avaliação 2001 e 2002 (PPA 2000-2003) trazem uma síntese elucidativa do papel da avaliação no contexto do planejamento governamental, conforme a seguir (BRASIL, 2002b, p. 2 *in fine*).

> O desenvolvimento da cultura de avaliação no governo federal é fundamental para que a administração pública seja, de fato, orientada para resultados. A avaliação, que se tornou viável com a reorganização do processo de planejamento e orçamento, a partir do Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, criando um modelo de plano plurianual estruturado por programas orientados para a resolução e o enfrentamento de problemas da sociedade, constitui um instrumento que possibilita a mensuração periódica de resultados, a otimização do uso de recursos e maior transparência à ação governamental.

Ainda na perspectiva do PPA 2000-2003 (BRASIL, 2002b), a avaliação anual tem quatro grandes objetivos: *prestar contas à sociedade***,** disseminando informações qualificadas sobre o desempenho de programas; *auxiliar a tomada de decisão***,** proporcionando informações úteis aos gerentes e gestores; *aprimorar a gestão***,** assegurando o aperfeiçoamento contínuo dos programas e do plano como um todo, de modo a adequar progressivamente os programas às expectativas da sociedade; e *promover o aprendizado*, ampliando o conhecimento dos gerentes e suas equipes sobre o programa, quanto a resultados, concepção, implementação e satisfação do público-alvo. Por fim, a avaliação do plano

plurianual deve ser vista como um processo contínuo e participativo de aperfeiçoamento da gestão governamental (BRASIL, 2002b).

A avaliação de programas relacionados aos planos plurianuais dos governos municipais tem merecido pouca atenção da pesquisa, pois são escassos os trabalhos acadêmicos nessa linha. Procopiuck e outros (2007, p. 407), ao tratar do plano plurianual municipal (PPAM) no sistema de planejamento e orçamento brasileiro, sugerem que "o poder local pode e deve instituir legislação própria com o intuito de estabelecer normatização do PPAM, de modo não conflitante com a legislação federal e estadual em vigor". Embora não se trate especificamente de avaliação do plano plurianual, Caldas (2002) relata a experiência do *Observatório dos Direitos do Cidadão*, que faz o acompanhamento e a análise trimestral da execução orçamentária da prefeitura e das políticas de educação, saúde, moradia, assistência social e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, no âmbito do município de São Paulo. Seus relatórios periódicos são publicados e existe um programa especial de capacitação e informação para as lideranças comunitárias, eleitas para atuar nos espaços públicos de participação. O trabalho é coordenado pelo Instituto Pólis, de São Paulo (SP), e pelo Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (SP). Na perspectiva da avaliação de desempenho da gestão pública municipal, Guimarães (2008) apresenta um modelo construído a partir da consolidação de um conjunto de indicadores previamente selecionados. São dez indicadores de avaliação distribuídos em cinco funções de governo: educação (taxa de professores com nível superior no ensino básico, taxa de aprovação no ensino fundamental, taxa de abandono no ensino fundamental); saúde (redução da mortalidade infantil do Município; gastos públicos *per capita* com a saúde); desenvolvimento econômico (produto interno bruto municipal *per capita*); finanças públicas (receita própria *versus* receita total, solvência geral do Município, eficiência orçamentária do Município); e recursos humanos (funcionários com nível superior *versus* funcionários totais). Guimarães (2008, p. 196) sustenta que o modelo assim desenvolvido contribui para avaliar a gestão dos recursos municipais e "a sua apuração periódica pode auxiliar tanto a população usuária dos serviços municipais quanto os gestores, que poderiam notar o resultado dos seus esforços, pois se referenciariam num instrumento de avaliação fundamental em dados consistentes e não tendenciosos".

3 A NATUREZA DO PLANEJAMENTO E O MECANISMO DE SUA FORMAÇÃO: A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE ANÁLISE

Tendo por base a revisão da literatura apresentada nas subseções precedentes (2.1 a 2.7), segue-se o delineamento do modelo de análise dessa dissertação. Para Quivy e Campenhoudt (2008), o modelo de análise constitui a sequência natural do quadro de referências e articula, de forma operacional, as balizas orientadoras das operações de pesquisa e do exame do resultado. Compõe-se de conceitos e das suposições, que devem estar articulados entre si para formar um quadro de análise coerente. Em outros termos, representa, em diagrama, a dinâmica da formação do planejamento governamental. Assim, o modelo conceitual sistematizado ajuda a compreender, de forma simplificada, o processo de planejamento, pois permite identificar seus principais elementos e a maneira como estão integrados e como se interagem e se desenvolvem para tornar realidade a atuação do Estado.

O marco inicial das preferências conceituais desse trabalho diz respeito à natureza do planejamento. Caracteriza-se o planejamento como processo e como instrumento. Processo, porque traduz relações, estabelece vínculos e implica atuação. Instrumento, porque não constitui um fim em si mesmo, mas um meio para se chegar a resultados. Nesse ponto, alinha-se com os conceitos de Martins (1984, p. 13), que "denomina 'laboratório de planejamento' o plano de governo elaborado de modo participativo, descentralizado, político e, consequentemente, mais democrático"; Oliveira (2006, p. 201), para quem é necessário "aceitar o papel do planejamento como construtor e articulador de relações na sociedade ou na organização que busca seu bem comum de maneira ética, justa e responsável"; e Domingues Filho (2007, p. 130), ao afirma ser o planejamento "o meio institucional complexo para solucionar problemas sociais e políticos". Rejeita-se, portanto, a ideia de planejamento como mero plano formal, fruto de atividade puramente técnica, construído e implementado de forma centralizada e não participativa e destinado a servir apenas de guia de ação para o futuro. A consequência disso é a aceitação do planejamento em sua dimensão política e técnica, nos termos definidos por Daland (1969), Oliveira (1991) e Cardoso (2003).

Das correntes de pensamento apresentadas por Friedmann (2006), considera-se que o planejamento governamental no Brasil está orientado, ao mesmo tempo, pelas correntes de pensamento da *reforma social*, da *análise política* e da *aprendizagem social*. A corrente da *mobilização social* não parece se ajustar à realidade atual do nosso País, que vive sob a égide do Estado Democrático de Direito.

A posição cíclica do planejamento governamental é decorrência de seu desdobramento em etapas (formulação, implementação e prestação de contas), de acordo com a doutrina de Cope (1963) e Burkhead (1971) e a interpretação sistemática da Constituição Federal (BRASIL, 2006a) e da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2005a). Assume-se que as vertentes de planejamento delineadas no quadro de referências – planejamento urbano, planejamento econômico e controle da atividade financeira do Estado – integram-se por meio do plano plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Em outras palavras, com fundamento na Constituição Federal (BRASIL, 2006a) e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2005a), parte-se da premissa de que esses três instrumentos de planejamento governamental, de forma integrada e cíclica, expressam a política econômica, financeira e urbanística da entidade federativa. Nesse sentido, compartilha-se com o pensamento de Modesto (1965), Loeb (2003) e Mukai (2005). Essa integração está, enfim, refletida na compatibilização que deve existir entre o PPA, a LDO e a LOA. Embora cada um desses três instrumentos tenha uma função própria no sistema de planejamento governamental, a Carta Política e a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecem a necessidade de integração e compatibilização entre eles, tanto no sentido vertical (PPA condiciona LDO, que condiciona LOA) quanto no horizontal (PPA condiciona LDO e LOA ao longo dos quatro anos de sua vigência), em todas as entidades da federação.

Infere-se que existe um conjunto de elementos que, de forma combinada, concorrem para a formação do planejamento governamental. Esse mecanismo comporta, na visão do presente trabalho: o propósito do Estado; a formação da decisão político-administrativa; os atores e suas formas de atuação e interação no planejamento; o controle e a responsabilização; e a avaliação de programas. A identificação desses cinco elementos não se deu de forma aleatória. A interpretação sistemática da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal conduziu a essas escolhas, na medida em que tais fatores, de forma expressa ou implícita, são referidos como relevantes na atuação do Estado. Conquanto tenham sido localizados muitos estudos para eles, considerados isoladamente, percebe-se uma carência quando se busca verificar algum trabalho que examine essas variáveis de forma integrada. Em outras palavras, é percebida uma lacuna na literatura sobre o papel desses elementos atuando em conjunto na formação do planejamento governamental. Nesse vácuo, está inserido o objeto de pesquisa dessa dissertação.

Para embasar a pretendida análise conjugada dos elementos, buscaram-se as referências de cada um deles de modo a constatar a sua relevância, ainda que individualizada,

para o processo de construção do planejamento. Nessa linha, adere-se às concepções de Burdeau (2005), Santos (2008), Löffer (*apud* KISSLER; HEIDEMANN, 2006) e Sen (2000) no que diz respeito à finalidade do Estado contemporâneo, na perspectiva nacional. No âmbito local, essa convergência está presente em Abrucio e Couto (1996) e Pinho e Santana (2000). Concorda-se com Dye (2009) quando ele sugere que os seus modelos explicativos e descritivos do processo de formação das políticas públicas sejam considerados em seu conjunto, pois nenhum deles sozinho é capaz de atingir esse desiderato. Considera-se a necessidade de participação e interação dos atores elencados na pesquisa empreendida por Stein e outros (2007), de acordo com as circunstâncias locais, no processo de formação do planejamento (Chefe do Poder Executivo, partido político, legislaturas, equipe de governo, burocracia, jurisdição e a sociedade civil). Os mecanismos de controle e responsabilização dos atos de governo, identificados pelo Conselho Científico do CLAD (2006) e Bresser-Pereira (2006), são de cinco espécies: controle de procedimento, controle parlamentar, controle por resultados, controle por competição administrada e o controle social; e correspondem ao que está definido pela Constituição Federal (BRASIL, 2006a) e Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2005a) para a Administração Pública do Brasil. Não obstante as propostas de Cohen e Franco (2008), Schneider (2009), Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), Araújo e Loureiro (2005) serem relevantes para a compreensão do modelo de análise em construção, faz-se opção pelos esquemas de monitoramento e avaliação definidos pela União, por meio da Figura 4 (PPA 2005-2007) e Figura 5 (PPA 2008-2011), em razão do princípio de simetria que orienta o sistema de planejamento governamental do País.

Estabelecidos esses parâmetros, apresenta-se, na forma da Figura 6, o modelo de análise que orienta a pesquisa e referencia o exame e a discussão dos resultados.

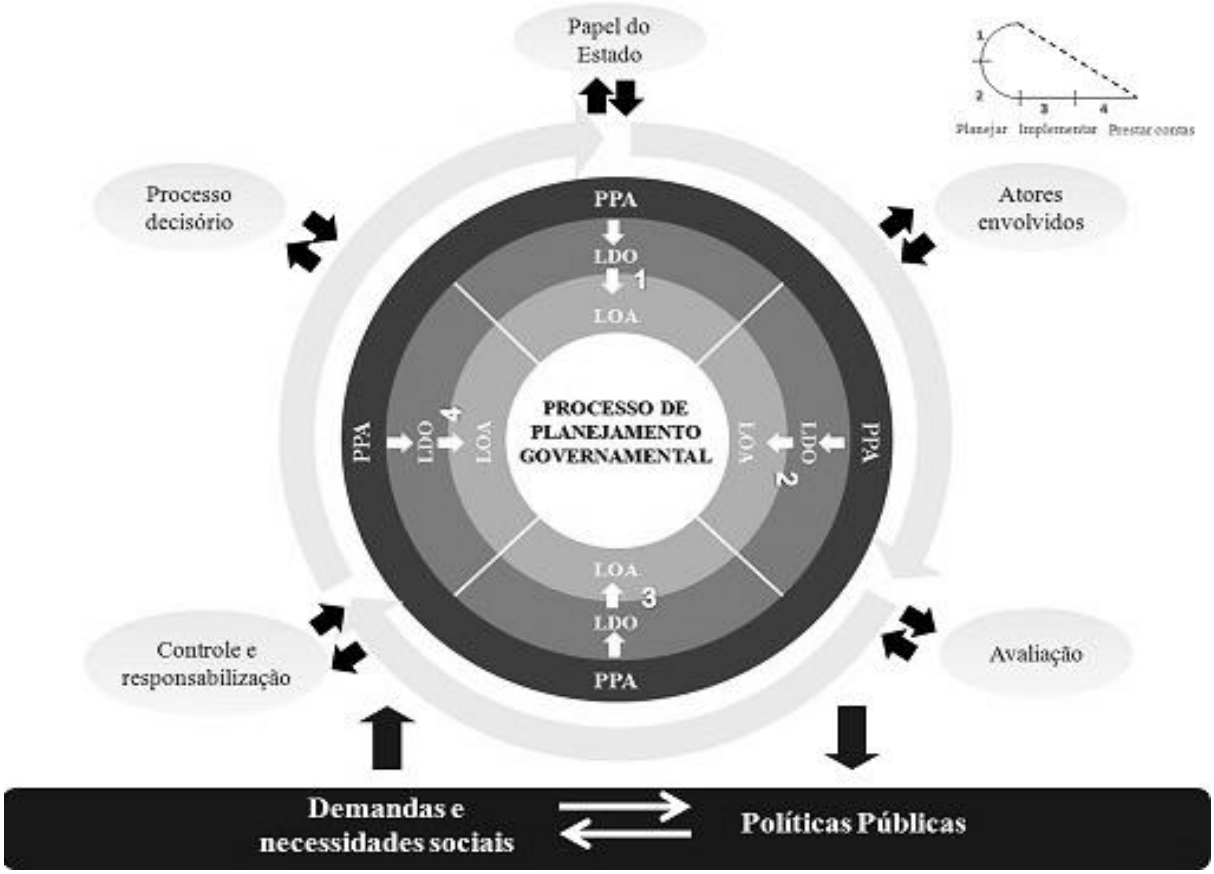


Figura 6 – Processo integrado de planejamento governamental
Fonte: própria

Os conceitos das variáveis que compõem o modelo de análise estão delineados nas linhas precedentes e - mesmo que expressos em caráter geral - são compatíveis com o fenômeno da formação do planejamento no âmbito do governo local (Município), que é o foco da presente pesquisa. Isso é assim em face do caráter simétrico do sistema nacional de planejamento.

Alicerçado no quadro de referências e no modelo de análise construído, o presente trabalho pressupõe, para o âmbito do município de São Luís (MA), que:

a) existe um processo de planejamento governamental, que é composto pelo plano plurianual, pelas diretrizes orçamentárias e pelo orçamento anual, os quais expressam a política econômica, financeira e urbanística do Município, de forma integrada e cíclica, e guardam compatibilidade entre si;

b) concorrem para a formação do planejamento público local, de forma integrada, elementos como: o papel e as atribuições do Município no pacto federativo; a participação de diversos atores (Prefeito, partido político, Câmara de Vereadores, equipe de governo, burocracia, jurisdição e a sociedade civil) no processo de decisão político-administrativa; o controle e a responsabilização dos atos de governo; e a avaliação dos programas.

O modelo de análise pode conter limitações metodológicas, apesar de delimitados os conceitos e formuladas as suposições. É que não houve aprofundamento das especificações recomendadas para a construção dos conceitos. Quivy e Campenhoudt (2008, p. 122) ensinam que "construir um conceito é precisar os indicadores graças aos quais as dimensões poderão ser medidas". Minimiza-se essa crítica com a justificativa de que a pretensão aqui foi bem mais modesta, pois o presente estudo visa somente verificar a existência e o papel atribuído às variáveis no contexto da formação do planejamento governamental. É que o escopo do trabalho, como já definido anteriormente (Seção 1), não contempla a verificação e a mensuração de resultados efetivos e/ou dos eventuais impactos das políticas públicas na sociedade. Assim, não se fez necessária a aplicação de métodos estatísticos na coleta e consolidação de dados. Outra possível limitação está relacionada ao caráter exaustivo dos cinco elementos que participam do processo de planejamento. É admissível que outros fatores, não contemplados no modelo de análise, possam existir e desempenhar papel importante na formação do planejamento, tais como os custos, por exemplo.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

Para Gil (2007, p. 26), "pode-se definir método como o caminho para se chegar a determinado fim e método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento". Nesse sentido a metodologia da pesquisa revela a maneira como o trabalho desenvolveu-se para produzir os resultados submetidos à análise e discussão. Em outras palavras, procura especificar como o fenômeno foi verificado pelo pesquisador. Para Quivy e Campenhoudt (2008, p. 155), "a observação engloba o conjunto das operações através das quais o modelo de análise (constituído por hipóteses e por conceitos) é submetido ao teste dos factos e confrontado com dados observáveis".

4.1 Os métodos de abordagem da investigação

Existem determinados métodos cuja função é proporcionar as bases lógicas para a investigação científica. Gil (2007, p. 27) assinala que tais métodos são desenvolvidos a partir de elevado grau de abstração, pois "possibilitam ao pesquisador decidir acerca do alcance de sua investigação, das regras de explicação dos fatos e da validade de suas generalizações". Nessa categoria, estariam os métodos dedutivo, indutivo, hipotético-dedutivo, dialético e fenomenológico. Vergara (2007), no entanto, define e classifica esses métodos apenas em três tipos: hipotético-dedutivo; dialético; e fenomenológico.

Gil (2007, p. 30) diz, em relação ao método hipotético-dedutivo, fundamentado em Karl Popper (1902-1994), que

> quando os conhecimentos disponíveis sobre determinado assunto são insuficientes para a explicação de um fenômeno, surge o problema. Para tentar explicar a dificuldade expressa no problema, são formuladas conjecturas ou hipóteses. Das hipóteses formuladas, deduzem-se consequências que deverão ser testadas ou falseadas (GIL, 2007, p.30).

Vergara (2007, p.13/14) propõe o método dialético como o que "vê as coisas em constante fluxo e transformação e seu foco é, portanto, o processo". "Dentro dele, há o entendimento de que a sociedade constrói o homem e, ao mesmo tempo, é por ele construída". Para a autora, estão presentes nesse método conceitos como totalidade, contradição, mediação e superação. Segundo Gil (2007, p. 32), o método fenomenológico "consiste em mostrar o que é dado e em esclarecer esse dado [...] proporcionar uma descrição direta da experiência tal como ela é". O autor acrescenta que "a realidade é o compreendido, o interpretado, o

comunicado e não há, pois, para a fenomenologia, uma única realidade, mas tantas quantas forem suas interpretações e comunicações".

Silva e Menezes (2000, p. 28) pontuam que "não há apenas uma maneira de raciocínio capaz de dar conta do complexo mundo das investigações científicas". E acrescentam que "o ideal seria empregar métodos, e não um método em particular, que ampliem as possibilidades de análise e obtenção de respostas para o problema proposto na pesquisa".

O presente trabalho foi realizado sob a lógica do método fenomenológico, tendo em vista o objeto da pesquisa.

4.2 Definição dos dados de pesquisa

O fenômeno básico pesquisado foi o processo de formação do planejamento governamental no município de São Luís/MA, no período de 2005-2009, considerada a dinâmica dos seus elementos componentes. A verificação recaiu sobre o conteúdo e os procedimentos adotados no processo de formação do plano de governo, das leis instituidoras do plano plurianual (PPA), das diretrizes orçamentárias (LDO) e dos orçamentos anuais (LOA) do município de São Luís. Foram pesquisados os dados constantes de processos e arquivos, atas de reuniões, regulamentos e circulares internas, e dos próprios planos, e demais documentos, no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, da Controladoria Geral do Município e do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão[27], por meio dos quais se buscou obter evidências sobre como o fenômeno se processa, em todas as suas etapas. Em relação aos sujeitos da pesquisa, adiante especificados, foram colhidos dados e informações deles quanto à formação do processo de planejamento que se desenvolveu no contexto da administração municipal, de modo a reforçar, ampliar e esclarecer o conteúdo documental.

4.3 Delimitação do campo de análise e a seleção das unidades de pesquisa

O campo de análise alcançou apenas o município de São Luís, entendido como organização política que faz parte do pacto federativo brasileiro e está composta por seu território (cidade e zona rural), a sociedade civil e o governo, sendo que neste último estão

[27] Órgão estadual de controle externo que tem a competência de fiscalizar os atos administrativos, julgar as contas de gestão dos responsáveis e emitir parecer prévio sobre o desempenho das contas de governo do município de São Luís (MA). Dentre as atribuições constitucionais e legais do Tribunal de Contas do Estado, está a de verificar a formulação, a implementação e os resultados dos planos e orçamentos levados a efeito pela administração municipal.

compreendidos os órgãos do Poder Executivo (Prefeitura, Secretarias e entidades da Administração Indireta) e do Poder Legislativo (Câmara de Vereadores). Os três instrumentos de planejamento examinados (PPA, LDO e LOA) abrangem a legislatura 2005-2008 (completa) e 2009-2012 (primeiro ano). O processo de formação do planejamento foi investigado a partir de dois critérios: no primeiro, a pesquisa foi direcionada para o sistema formal de planejamento e orçamento do Município, de acordo com a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (PPA, LDO e LOA); no segundo, verificou-se o papel dos elementos que concorreram para a formação do planejamento municipal, conforme definidos no modelo de análise (Figura 6 do capítulo 3), sem, contudo, abranger as possíveis relações de dependência entre elas. Também não constituiu objeto de investigação o exame dos resultados alcançados com as políticas públicas em decorrência da adoção do modelo de planejamento pesquisado.

O universo da pesquisa contemplou agentes políticos que integram os Poderes e Órgãos Públicos do município de São Luís/MA. A amostra, que é não probabilística, por tipicidade e acessibilidade, foi composta pelos agentes relacionados no Apêndice. A amostra é não probabilística, em razão de não estar definida em procedimentos estatísticos; por tipicidade, ante a escolha de sujeitos que o pesquisador considera representativos de toda a população; e por acessibilidade, pela facilidade de acesso às pessoas escolhidas, a partir de uma organizada agenda de contatos e visitas (VERGARA, 2007).

Segundo Vergara (2007, p. 53, grifo do autor), "os sujeitos da pesquisa são as pessoas que fornecerão os dados de que você necessita e, às vezes, confunde-se com o 'universo e amostra', quando estes estão relacionados com pessoas".

4.4 Escolha dos métodos de procedimento, coleta e interpretação dos dados

Como ponto de partida, em razão da forma de abordagem do problema, a pesquisa empreendida é de natureza não estatística, pois busca identificar, interpretar e qualificar o processo de formação de planejamento governamental em contexto local.

A opção metodológica foi por uma pesquisa concomitantemente descritiva, explicativa e prática (Vergara 2007). Descritiva, porque descreve as características e o delineamento do processo de formação do planejamento no âmbito municipal. Explicativa, porque contextualiza o processo observado à luz de um determinado modelo de análise compatível com o sistema de planejamento governamental brasileiro. E prática, pois tem a pretensão de gerar conhecimento para aplicar na resolução de problema específico.

Do ponto de vista dos procedimentos (meios), a pesquisa empreendida é de campo, bibliográfica, documental e baseada em um estudo de caso. De campo, pois foi realizada no local onde ocorre o fenômeno do processo de planejamento. Bibliográfica, porque aprofundou o estudo para fundamentar o modelo de análise, mediante pesquisa em livros, artigos em revistas, periódicos, redes eletrônicas, ou seja, em material já publicado. Documental, porque elaborada a partir de documentos existentes na sede dos órgãos do município de São Luís e que não receberam tratamento analítico. Por fim, é um estudo de caso por estar circunscrito ao município de São Luís/MA como entidade federativa.

Os dados foram coletados por meio da pesquisa bibliográfica, da pesquisa documental e da pesquisa de campo.

A pesquisa bibliográfica foi realizada em livros, artigos em revistas, teses e dissertações, periódicos, redes eletrônicas, ou seja, em material já publicado que abordam o processo de elaboração do planejamento governamental. Nesse sentido, foram também levantadas e examinadas as leis instituidoras do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais do município de São Luís, assim como o seu plano de governo, vigentes no período da legislatura municipal sob exame (2005-2009). O acervo de dados obtidos por meio da pesquisa bibliográfica está organizado por tópicos, de acordo com as abordagens e os conceitos tratados nos capítulos 2 e 3. O confronto entre o modelo teórico de análise e o resultado das evidências empíricas levantadas permitiu caracterizar a formação do processo de planejamento do Município.

Em relação à pesquisa documental, foram consultados dados constantes de processos e arquivos, atas de reuniões, regulamentos e circulares internas, no âmbito da governadoria, das secretarias e demais entidades da organização municipal, por meio dos quais se obtiveram evidências sobre o processo de formação do planejamento governamental. Os dados coletados mediante a pesquisa documental e de campo foram organizados para permitir a apuração das evidências empíricas sobre o processo de planejamento, a partir dos documentos examinados e do conteúdo das entrevistas realizadas. Segundo Bardin (1977, p. 47), “a análise documental permite passar de um documento primário (em bruto) para um documento secundário (representação do primeiro) e tem por objectivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação”. O resultado da análise dos documentos contribuiu para o delineamento do processo de planejamento de São Luís/MA. Nesse quesito, o estudo tomou por base as evidências de primeira mão (primárias), qualitativas, colhidas diretamente dos órgãos escolhidos para a pesquisa.

Na pesquisa de campo, o acesso aos sujeitos indicados na seção 4.3 deu-se por meio da técnica da entrevista, na modalidade *por pautas*, que aprofundou os pontos explorados com os entrevistados (VERGARA, 2007). A pauta das entrevistas consta do Apêndice. As entrevistas serviram para aferir o entendimento e o comprometimento dos entrevistados no processo que orienta a dinâmica da formação do planejamento, no que diz respeito à sua importância e natureza, aos procedimentos adotados e aos objetivos alcançados. As entrevistas foram todas gravadas e, depois de transcritas, foram tratadas pelo método da análise de conteúdo. Bardin (1977, p. 40) define a análise de conteúdo "como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens". O conteúdo do material coletado nas entrevistas foi ouvido e analisado, apoiando-se em procedimentos interpretativos, e o resultado obtido foi confrontado com o modelo de análise que fundamenta a investigação.

Para análise e interpretação dos dados (capítulo 6), adotou-se a modalidade qualitativa sugerida por Laville e Dionne (1999, p. 227), denominada de *emparelhamento* (*pattern-matching*), que "consiste em emparelhar ou, mais precisamente, em associar os dados recolhidos a um modelo teórico com a finalidade de compará-los". Segundo os autores, essa estratégia de análise pressupõe a existência de uma teoria sobre a qual o pesquisador sistematiza um modelo do fenômeno em estudo (capítulo 3), e, em seguida, verifica se há correspondência entre essa construção teórica e a situação observada (capítulo 5). Em outras palavras, compara o modelo lógico com o conteúdo objeto da análise e faz a discussão.

4.5 Limitações da metodologia adotada

Vergara (2007, p. 61) ensina que "todo método tem possibilidades e limitações e que é saudável antecipar-se às críticas que o leitor poderá fazer do trabalho". Nessa linha, faz-se necessário discorrer sobre possíveis limitações que o método escolhido possa oferecer para a qualidade do trabalho.

Em relação à pesquisa bibliográfica, as referências aos autores estrangeiros foram todas decorrentes de obras traduzidas para o português, portanto, de segunda mão. Para Eco (2007, p. 39), "tradução não é fonte, mas uma prótese, como a dentadura ou os óculos, um meio de atingir de forma limitada algo que se acha fora do alcance". Eco (2007) entende, ainda, que somente edição original ou uma edição crítica da obra em apreço constitui fonte primária. Por diversas razões, não foi possível consultar o original na maioria desse acervo bibliográfico.

A utilização do estudo de caso para fins de pesquisa, apesar de ser o procedimento mais adequado para captar a realidade de um processo, por possibilitar amplo e detalhado conhecimento do objeto pesquisado, recebe críticas por parte de muitos pesquisadores, e isso ocorre em razão de três fatores, consoante Yin (2005): falta de rigor da pesquisa de estudo de caso; o fato de o estudo de caso, pela sua singularidade, fornecer pouca base para fazer uma generalização científica; e pela circunstância de que o estudo de caso demora muito e resulta em inúmeros documentos ilegíveis.

É possível que a escolha da amostra, aí incluída a seleção dos sujeitos, não tenha contemplada a representatividade ideal da população e isso prejudique o critério de cientificidade que é exigido do trabalho de pesquisa.

Eventual omissão de documentos solicitados pode ter restringido a coleta das evidências empíricas necessárias ao pleno conhecimento do processo objeto da investigação. Em relação às entrevistas, há o risco de alguma das respostas não traduzir a realidade do processo investigado e, assim, ter ensejado conclusões sem aderência aos fatos verdadeiros.

Por fim, o tratamento e a análise dos dados podem sofrer influências da visão de mundo particular do pesquisador a ponto de comprometer a interpretação do seu conteúdo e a desejável imparcialidade dos fatos investigados.

5 A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS/MA

O resultado apresentado a seguir tomou por base as evidências empíricas de primeira mão (primárias), qualitativas, colhidas diretamente da entidade escolhida para pesquisa, através do órgão central de planejamento do Município, mediante trabalho de campo realizado no período de dois meses. As fontes para obtenção das evidências foram os agentes públicos relacionados no Apêndice A deste trabalho, conforme Almeida (2009), Barros (2009), Barros Filho (2009), Costa (2009), Gonçalves (2009), Melo (2009) e Pereirinha (2009). O acesso às fontes deu-se por meio de entrevistas, consulta a base de dados e exame de documentos (leis orçamentárias, *folders*, cartazes, informativos institucionais e os próprios planos). Os dados coletados permitiram especificar o processo de formação do planejamento no âmbito do município de São Luís (MA), considerando três momentos: o período compreendido entre 2005-2008, que corresponde à maior parte de vigência do plano plurianual 2006-2009, ora encerrado; o ano de 2009, que é considerado de transição e foi utilizado pela atual gestão para a preparação do plano plurianual 2010-2013 e a efetivação de ações emergenciais; e a metodologia e conteúdo do plano plurianual para 2010-2013, deliberado em consonância com as diretrizes de governo da legislatura 2009-2012.

5.1 O planejamento governamental no período 2005-2008

A legislatura 2005-2008 revela como destaque a estruturação e o funcionamento das atividades de planejamento para o município de São Luís (MA), que teve início com a criação da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, em 2005. O processo de formação do planejamento desenvolveu-se a partir dos seguintes critérios: os decisores estratégicos; o processo de formulação; os planos resultantes e as suas revisões anuais.

5.1.1 Os decisores estratégicos

No processo de formação do planejamento para o Município, a Prefeitura elegeu quatro gestores principais como decisores estratégicos: o Prefeito de São Luís; a Secretária Municipal de Planejamento e Desenvolvimento; o Secretário Adjunto de Planejamento Estratégico e Governamental; e o Secretário Adjunto de Geração de Emprego, Trabalho, Renda e Desenvolvimento da Produção. A eles, dentro de suas áreas de competência, estava reservada a tarefa de tomar a decisão final acerca da estratégia de governo.

5.1.2 O processo de formação do planejamento

O planejamento foi consequência de um processo articulado e complexo que envolveu várias instâncias e um conjunto de procedimentos formais e informais, cujo objetivo era tornar legítimo o plano resultante. O sistema através do qual o plano foi gerado teve como órgão central a Secretária Municipal de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN), que coordena o planejamento governamental e estratégico da cidade, a implementação da política de geração de emprego, trabalho, renda e desenvolvimento da produção, a promoção da integração das macropolíticas e do processo de planejamento governamental, o aprimoramento da qualidade e promoção da excelência na gestão municipal e o aprimoramento contínuo do quadro de recursos humanos da administração, formulando, ainda, as estratégias de desenvolvimento local e a construção de consenso e concertação dos vários atores protagonistas desse processo. Ao Prefeito, na condição de Chefe do Poder Executivo, coube, na estrutura deste sistema, a definição do plano de governo, que, a rigor, resultou da plataforma política submetida ao voto popular e através da qual ele adquiriu seu mandato para conduzir os destinos políticos do Município no prazo da legislatura, que foi de quatro anos, juntamente com os Vereadores eleitos.

Na prática, a SEPLAN, a par de sua competência legal, desenvolveu suas atividades em três frentes. Na primeira, cuidou da elaboração do planejamento governamental em consonância com as exigências dos arts. 165 a 169 da Constituição Federal, reproduzidos, de forma adaptada, na Constituição do Estado e na Lei Orgânica do Município. Na segunda, articulou a formulação do planejamento estratégico para o município de São Luís a partir da utilização de metodologia que abrangeu o conjunto da sociedade como parceira do empreendimento. Na terceira, promoveu a formação e o aperfeiçoamento dos seus servidores através da Escola de Governo e Gestão Municipal (EGGM).

5.1.2.1 Planejamento governamental

No processo de planejamento governamental, estão contempladas a proposição, a discussão e a aprovação dos três instrumentos de planejamento previstos no marco constitucional: a Lei do Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A iniciativa dos projetos dessas leis é sempre do Prefeito. À Câmara dos Vereadores, cabem a discussão e a aprovação dos projetos. Após esse procedimento legislativo, retornam para a sanção e promulgação do Prefeito, que ordena as

publicações das Leis. No âmbito desse processo legislativo – da iniciativa à publicação -, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabeleceu, para assegurar a transparência da gestão fiscal, a necessidade de o Poder Público incentivar a participação popular e realizar audiências públicas durante a fase de elaboração e discussão das leis orçamentárias. A Prefeitura de São Luís, mesmo antes da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, instituiu o programa Orçamento Participativo, que objetivava debater com a sociedade civil, através de representantes organizados em conselhos, envolvendo todos os bairros e distritos da cidade, as propostas orçamentárias do Município. A importância dada a essa atividade se constata na criação de uma Secretaria Extraordinária para coordenar o trabalho de organização e funcionamento dos conselhos municipais com vistas a viabilizar a efetividade da participação dos munícipes no processo de elaboração das propostas orçamentárias. Apresentadas as reivindicações da sociedade, resultantes dos debates nos conselhos comunitários, a SEPLAN submetia as propostas aos órgãos setoriais – que são as demais Secretarias e Entidades da Administração Indireta do Município, assim como a Câmara dos Vereadores – para análise e, se for o caso, oferecimento de sugestões de alteração nas suas respectivas áreas. De posse dessas sugestões, a SEPLAN compatibilizava e consolidava as propostas, que passavam a ser representativas do município de São Luís, sendo, então, submetidas ao Prefeito para efeito de encaminhamento ao Poder Legislativo.

O ciclo orçamentário obedece a prazos, conforme calendário constante da Constituição Federal. O projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente, é encaminhado à Câmara de Vereadores até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31 de agosto) e é devolvido ao Prefeito, para sanção, até o encerramento da sessão legislativa do mesmo ano (22 de dezembro). O horizonte de tempo do PPA é de quatro anos e a sua vigência abrange três anos de uma legislatura e o primeiro ano da legislatura seguinte. O PPA vigente para São Luís nesse interstício, que foi elaborado em 2005, cobria o período 2006-2009. Já o projeto de lei de diretrizes orçamentárias é encaminhado à Câmara Municipal, para discussão e aprovação, até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril) e devolvido ao Prefeito, para sanção, até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho). A LDO é editada em um ano e tem a sua vigência apenas para o ano seguinte. Por fim, o projeto de lei orçamentária do Município é encaminhado à Câmara de Vereadores até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto) e é devolvido ao Prefeito, para sanção, até o encerramento da sessão legislativa (22 de

dezembro). A LOA é produzida em um ano e também tem sua vigência apenas para o ano seguinte.

Verifica-se compatibilidade entre essas leis orçamentárias. O PPA condiciona a LDO e a LOA. A LDO está compatível com o PPA e condiciona a elaboração da LOA. A LOA está compatibilizada com o PPA e a LDO. Esses três instrumentos de planejamento incorporaram, além das diretrizes do Plano de Governo do Prefeito e os resultados do planejamento estratégico, as diretrizes e prioridades estabelecidas no Plano Diretor da cidade de São Luís, revisado em 2006, por força do art. 40 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades). A coordenação dos trabalhos nesse segmento de planejamento formal estava com o Secretário Adjunto de Planejamento e Orçamento. As ações administrativas que deram efetividade aos planos e orçamentos governamentais foram executadas pelos órgãos, secretarias e entidades que formam a estrutura organizacional dos Poderes Executivo e Legislativo do Município. Para efeito de controle externo, ao longo dos quatro exercícios, foram enviados ao Tribunal de Contas do Estado o relatório resumido de execução orçamentária (RREO), a cada bimestre do ano, e o relatório de gestão fiscal (RGF), a cada quadrimestre do exercício. Em sede de controle interno, verificou-se a realização de atividades, no âmbito da Controladoria Geral do Município, preconizadas no artigo 74 da Constituição Federal. As prestações de contas relativas ao período ainda não foram objeto de emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas e, tampouco, de julgamento político pela Câmara de Vereadores de São Luís.

5.1.2.2 Planejamento estratégico

Em outra frente, foi articulada a elaboração do planejamento estratégico para o município de São Luís. O processo de formação do plano desenvolveu-se dentro do Fórum Permanente de Desenvolvimento Sustentável de São Luís, que esteve sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, e contou com a participação de representantes de todos os setores do governo e de diversos segmentos da sociedade civil do Município. Na formulação do plano, foram utilizadas metodologia e consultoria no segmento de planejamento estratégico, adquiridas e contratadas no mercado. O modelo básico contemplou a avaliação do ambiente interno e externo, onde foram identificados os pontos fortes e pontos fracos, as oportunidades e as ameaças. A metodologia aplicada projetou um conjunto de eventos, de possível ocorrência, que serviu de balizador na elaboração do plano estratégico para o horizonte de tempo definido (2006-2026). A possibilidade de ocorrência

desses eventos - e o impacto deles na elaboração e implementação do planejamento - foi objeto de análise crítica de renomados especialistas nacionais. Com base no diagnóstico dos ambientes internos e externos e levando em consideração a ocorrência dos eventos futuros, o plano foi estruturado para depois ser executado. O conteúdo do plano estratégico contemplou: a visão de futuro; a missão; os valores; o foco estratégico; os fatores críticos de sucesso; as políticas; e os objetivos estratégicos. O ANEXO G, extraído dos documentos que formalizaram o processo estratégico, sintetiza o cronograma e o procedimento metodológico que conduziram à formulação do plano para o horizonte de tempo de vinte anos (2006-2026).

5.1.2.3 A Escola de Governo e Gestão Municipal

Na terceira das atribuições da SEPLAN, está a de promover a formação e o aperfeiçoamento do quadro funcional da Administração Pública, através da Escola de Governo e Gestão Municipal (EGGM), em sintonia com o planejamento estratégico.

5.1.3 O conteúdo dos planos

Os planos para São Luís foram veiculados por meio de três instrumentos técnicos, com articulação de três instâncias diferentes: o plano de governo, que traduz a plataforma político-partidária do Prefeito, estabelecida para o mandato; o planejamento estratégico, elaborado com a participação de segmentos da sociedade organizada mediante a coordenação do Governo; e o planejamento governamental, que expressa o sistema orçamentário institucionalizado pela Constituição Federal. Entre essas estratégias existem compatibilidades, mas o planejamento governamental está condicionado pelo planejamento estratégico e pelo plano de governo. O plano de governo do Prefeito está expresso no ANEXO H, o planejamento governamental está resumido no ANEXO I e o planejamento estratégico está reproduzido no ANEXO J. Por meio desses documentos, que estão separados do corpo do trabalho, pode-se visualizar o conteúdo dos planos formulados.

5.1.4 A revisão dos planos

O Poder Executivo promoveu o envio à Câmara de Vereadores, até o dia 31 de maio de cada exercício, a partir do segundo ano de sua vigência, do relatório de avaliação do Plano Plurianual, oportunidade em que era proposta, quando fosse o caso, alteração no

conteúdo do plano até então expresso. O Fórum Permanente de Desenvolvimento Sustentável de São Luís, instância onde foram discutidas as questões relacionadas ao planejamento estratégico, também foi estruturado para realizar plenárias de avaliação e, também, se fosse o caso, propor redirecionamento dos planos antes formulados. A periodicidade dessas plenárias, assim como a agenda executada, dependeria das conveniências do governo municipal. O fato é que se constatou, para aquele período, uma preocupação com a constante atualização dos planos, motivada pela necessidade de compatibilizá-la com as novas realidades vivenciadas.

5.2 2009: ano de transição e o plano emergencial

Após a proclamação do resultado do segundo turno da eleição municipal, no final de 2008, a equipe de campanha do então candidato eleito, João Castelo Ribeiro Gonçalves, cuidou de estabelecer as bases estratégicas para a gestão de São Luís, período 2009-2012. Esse trabalho de transição, além de ter levantado dados sobre a realidade da administração e do Município, produziu o plano emergencial de gestão para os primeiros 100 dias do exercício de 2009 e sistematizou um conjunto de proposições destinadas a adequar a estrutura organizacional da Prefeitura à nova orientação estratégica. Enquanto essas ações emergenciais eram executadas, a SEPLAN coordenava o processo de elaboração do plano plurianual para o quadriênio 2010-2013, que em seguida foi encaminhado à Câmara de Vereadores de São Luís, onde foi discutido e aprovado. O plano emergencial programou 83 ações distribuídas nas seguintes funções de governo: educação (15); saúde (11); agricultura, pesca e abastecimento (4); obras e serviços públicos (4); trânsito e transportes (3); urbanismo (3); segurança alimentar e conselhos comunitários (14); tecnologia da informação (7); cultura (5); patrimônio histórico (2); desporto e lazer (7); e turismo (8). Em outros termos, a Lei Orçamentária Anual vigente em 2009 (que foi proposta e aprovada no último ano da legislatura anterior - 2008) foi readequada para se coadunar com os propósitos constantes do plano emergencial. Para cada ação, estabeleceram-se objetivo, justificativa, meta e fonte de recursos. A maioria dessas ações, no entanto, já estava contemplada naquela lei orçamentária e também no plano plurianual de 2006-2009, e as novas foram incorporadas mediante crédito adicional suplementar e especial. No Anexo L consta a síntese do plano emergencial.

5.3 A elaboração do plano plurianual para 2010-2013

Os dados obtidos mediante o trabalho de campo – considerando os documentos examinados e o conteúdo das entrevistas – indicam como se formou o planejamento do município de São Luís (MA) para o quadriênio 2010-2013, que abrange os três anos da atual legislatura (2009-2012) e o primeiro ano da legislatura seguinte (2013-2016). A trajetória do processo de planejamento pode ser desdobrada em três momentos: o plano de governo; o processo de elaboração do plano plurianual (PPA); e o plano resultante.

Como ponto de partida, coube ao Prefeito apresentar à população, durante a campanha eleitoral de 2008, seu plano de governo, denominado *São Luís, cidade de todos*, por meio do qual pretendia conduzir os destinos políticos do Município no prazo da legislatura. Esse plano de governo, segundo informações colhidas nas entrevistas, foi exaustivamente discutido com os diversos segmentos da sociedade em vários eventos, no decorrer do pleito eleitoral. O Anexo M apresenta, em síntese e de forma consolidada, o conjunto do plano, que elenca os doze programas com seus objetivos gerais e as respectivas ações que seriam executadas para viabilizá-los. A maioria de votos obtida pelo então candidato, tanto no primeiro quanto no segundo turno, deu a ele a vitória na eleição e legitimou o plano de governo, na visão dos entrevistados. Para o Prefeito João Castelo Ribeiro Gonçalves, "o Município, histórica e constitucionalmente, é a unidade político-administrativa que faz a ligação institucional entre os Poderes mais altos da República e o povo".

A elaboração do plano plurianual 2010-2013 obedeceu a uma metodologia de trabalho previamente desenhada, que teve como quadro de referências os parâmetros legais, conceitos e objetivos a seguir delineados. O plano plurianual estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública para a despesa de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, em conformidade com o artigo 165, parágrafo primeiro, da Constituição Federal. Mais do que um documento formal de planejamento, o plano plurianual constitui-se em instrumento de gestão que expressa as intenções do governo pelos próximos quatro anos e os recursos necessários para transformar essas intenções em benefícios para a sociedade. Tem os seguintes objetivos específicos: proporcionar maior transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos; nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais; garantir a compatibilidade entre orientação estratégica do governo, as possibilidades financeiras do Município e a capacidade operacional dos diversos órgãos/entidades municipais; facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento dessas ações e pelos resultados obtidos; e integrar as

ações desenvolvidas pelo Município às dos governos federal e estadual. Os elementos essenciais do plano plurianual são a sua *base estratégica*, que compreende a avaliação da situação atual e perspectiva da ação municipal com o objetivo de subsidiar a definição da orientação estratégica do governo, e os seus *programas*, que tem a função de articular as ações governamentais com o propósito de enfrentar problemas, atender a demandas e aproveitar oportunidades de investimento. O ciclo do planejamento, inspirado no modelo da União, deve contemplar as seguintes etapas: identificação do problema ou demanda da sociedade; planejamento expresso em programas; execução de programas; monitoramento; avaliação; revisão; e verificação do impacto na sociedade. O programa é concebido como elemento central da integração do planejamento, orçamento e gestão. A estruturação dos programas deve observar á lógica do fluxo constante da figura abaixo:

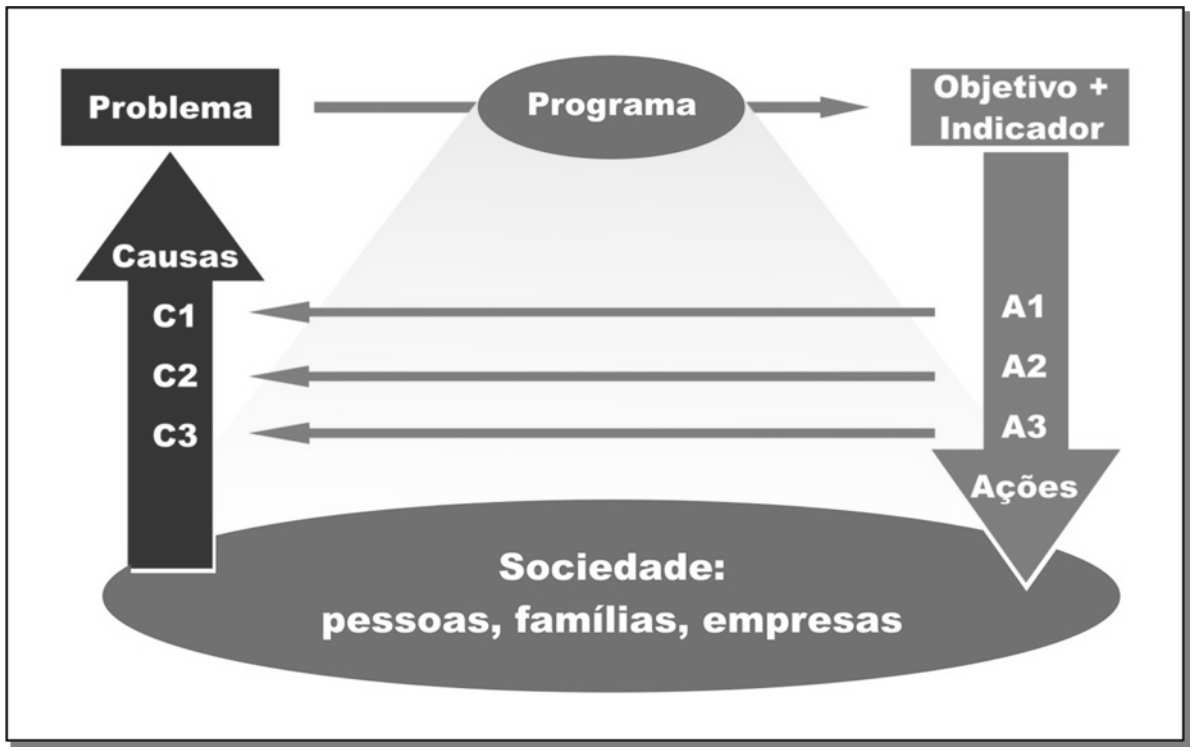


Figura 7 - Lógica da construção de um programa
Fonte: Conceitos e procedimentos para elaboração do plano plurianual 2010-2013 de São Luís (MA)

O plano plurianual é visto também como um planejamento de médio prazo e instrumento integrador. É que a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), que estabelece as metas e prioridades para um exercício financeiro e orienta a elaboração do orçamento anual, e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima a receita e fixa a despesa anual para cada ação constante dos programas, devem estar compatibilizadas com o plano plurianual. Assim, o PPA 2010-2013 direciona e integra a LDO e LOA dos exercícios financeiros de 2010, 2011, 2012 e 2013.

A metodologia para a formulação do plano levou em consideração dois aspectos: a identificação das questões relevantes para a sociedade e as ações propostas para a sua solução; e a consolidação do conjunto de ações com a mesma finalidade em programas. O programa de governo pode contemplar um ou mais programas. O trabalho se desenvolveu em duas etapas, uma qualitativa e outra quantitativa. Na fase qualitativa, houve os seguintes procedimentos: aplicação de questionário preliminar às secretarias, autarquias e fundações com o propósito de identificar as principais áreas de interesse da população, assim como os problemas e soluções necessárias para enfrentar estes desafios; registro das idéias iniciais em termos de ações e programas em formulário modelado para a construção do plano plurianual; análise crítica das ações propostas pelas secretarias, autarquias e fundações, de modo a identificar duplicidade e ou complementaridade e padronizar as nomenclaturas de programas, facilitando a gestão de ações transversais. Nessa fase, foi tomada a decisão de manter os programas constantes do plano de governo e acrescentar mais o programa São Luís solidária e o programa modernização da gestão pública. Na fase quantitativa foram realizados os seguintes atos: disponibilização dos limites orçamentários, calculados pela Secretaria de Fazenda do Município e aprovados pelo Prefeito, com as estimativas dos recursos para o quadriênio 2010-2013, especificados por exercício financeiro; lançamento, no sistema informatizado, pelas secretarias e órgãos equivalentes, da proposta quantitativa para o período de 2010 a 2013; verificação, pela Secretaria de Planejamento, do grau de convergência entre a proposta formulada e as prioridades das secretarias e órgãos equivalentes; validação, também pela Secretaria de Planejamento, após análise de consistência das informações prestadas, à luz das prioridades do governo municipal e sua compatibilidade com os limites de recursos disponíveis para o conjunto de programas e ações propostas. Na visão do Prefeito de São Luís, João Castelo Ribeiro Gonçalves, "a decisão em matéria de políticas públicas deve partir do conhecimento da realidade municipal, compatibilizando problemas e soluções com as aspirações populares e os recursos disponíveis".

Esse trabalho culminou com a definição dos quatorze programas de governo que compõem o projeto de lei do plano plurianual 2010-2013. Esses programas estão distribuídos em quatro eixos temáticos: modernização da gestão pública; poder de compra (cresce São Luís, São Luís solidária, integração jovem, São Luís mais segura, São Luís rural); qualidade de vida (saúde próxima, palafita zero, esporte para todos, São 400 anos, águas de São Luís, cidade limpa, educação de qualidade para todos); e sustentabilidade (São Luís trafegável). A demanda global de recursos para atender às ações dos programas está estimada em R$ 2,9 bilhões, para 2010; R$ 3,14 bilhões, para 2011; R$ 3,19 bilhões, para 2012; e R$ 3,29 bilhões, para 2013. A alocação dos recursos para os programas levou em consideração, além das limitações decorrentes da escassez dos meios, um elenco de critérios, fruto de discussões entre as partes envolvidas. Os critérios norteadores da tomada de

decisão foram assim delineados: priorização de atividade finalística na alocação dos recursos; consignação de valor realista (em vez de superdimensionado) para a execução da ação; opção por composição equilibrada entre políticas públicas que tenham efeito no curto, médio e longo prazo, respeitando o balanço entre impaciência da população por ações imediatas e ações de longa maturação, com alto retorno social; ações que aumentem a eficiência do serviço público tendem a proporcionar retorno maior do que aquelas que visam apenas à expansão do serviço; aumento da capacidade de investimento da Prefeitura; priorização de ações das secretarias ou órgãos equivalentes que estejam comprometidas com o planejamento; priorização de ações que utilizem recursos externos (intergovernamentais) e que exijam apenas contrapartida do Município; foco em áreas de competência municipal; e encampar ações que, mesmo não implicando custos, proporcionam retorno à sociedade, ainda que o plano plurianual envolva apenas ações passíveis de mensuração orçamentária.

No processo de formulação do plano plurianual 2010-2013, foi incorporada a idéia da necessidade de verificação do impacto da ação na sociedade e a mensuração do benefício social gerado. Assim, os planejadores assumem que deve haver o elo entre a identificação do problema ou demanda da sociedade, a solução encontrada/deliberada, a verificação do impacto da ação e a mensuração do benefício social por ela gerado, de modo a formar um ciclo contínuo, em que cada etapa alimenta a posterior e é subsidiada pela anterior. A construção desse elo, segundo a visão dos planejadores do Município, torna-se importante na medida em que ele foca no resultado social da ação e não simplesmente no seu resultado físico. A Secretária Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, Maria do Amparo Melo, informa que foi concebido um esquema especial de monitoramento das ações de governo, em reforço aos mecanismos de avaliação do PPA, que consiste em delegar a quinze gestores municipais a tarefa de acompanhar a execução das obras e serviços públicos em andamento. Cada gestor está responsável por determinada área temático-geográfica do planejamento.

As atividades de planejamento ocorreram no interstício de 4 de maio a 28 de agosto de 2009, observado um cronograma que teve início com a capacitação de servidores em *workshop* e culminou com a formalização dos projetos de lei (plano plurianual 2010-2013 e projeto de lei orçamentária para 2010) encaminhados pelo Prefeito à Câmara Municipal.

Do ponto de vista do conteúdo, o Anexo N contém a síntese dos programas incluídos no plano plurianual 2010-2013, compreendendo o título, o objetivo geral, a definição do indicador de desempenho e o benefício social esperado. Esses programas vinculam a elaboração e execução das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual dos quatro exercícios financeiros que estão dentro do seu período de vigência: 2010, 2011, 2012 e 2013.

6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A pretensão aqui é estabelecer relações entre a questão de partida, os fundamentos constantes do quadro de referências e os resultados obtidos por meio da pesquisa. Em outras palavras, procura-se analisar e discutir em que medida a formação do planejamento governamental no âmbito do município de São Luís, período de 2005-2009, conforme demonstrado na Seção 5, amoldou-se ao esquema teórico sistematizado na Seção 3.

Este trabalho partiu de dois pressupostos: o primeiro, que é a existência de um processo de planejamento governamental, composto pelo plano plurianual, pelas diretrizes orçamentárias e pelo orçamento anual, os quais expressam a política econômica, financeira e urbanística do Município, de forma integrada e cíclica, guardando compatibilidade entre si; e o segundo, é que convergem para a formação desse planejamento público cinco componentes: o papel e as atribuições do Município no pacto federativo; um processo de decisão político-administrativa; a participação de diversos atores (Prefeito, partido político, Câmara de Vereadores, equipe de governo, burocracia, jurisdição e sociedade civil); o controle e a responsabilização dos atos de governo; e a avaliação dos programas.

A metodologia da pesquisa, em consonância com esses pressupostos, prescreveu as balizas da investigação do processo de formação do planejamento a partir de dois caminhos: no primeiro, direcionou a pesquisa para o sistema formal de planejamento e orçamento do Município, de acordo com a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (PPA, LDO e LOA); no segundo, identificou e averiguou o papel dos cinco elementos que concorreram para a formação do planejamento municipal, tal como definidos no modelo de análise (Figura 6, Seção 3). Os dados coletados foram organizados de modo a expressar a experiência do planejamento em três momentos: a legislatura 2005-2008 (anterior); o período de transição entre o governo anterior e o atual (final de 2008/ início de 2009); e a legislatura 2009-2012 (atual).

A apresentação dos dados, dessa forma, permitiu examinar o fenômeno em sua trajetória histórica, sem perder de vista os dois ângulos sugeridos pelo modelo de análise: o sistema formal de planejamento e orçamento; e os cinco componentes relevantes que convergem para a sua formação.

6.1 O processo formal de planejamento e orçamento do Município (2005-2009)

Os resultados da pesquisa revelaram uma preocupação fundamental com o planejamento das ações de governo. A decisão de efetivar o planejamento como instrumento racional para o atendimento das demandas e necessidades sociais indica que o governo adota critério técnico-político para realizar as tarefas relacionadas ao cumprimento do sistema formal de planejamento e orçamento estabelecido na Carta Política do País. A Administração Municipal procura, ainda, legitimar as escolhas das ações de governo mediante interações com a sociedade civil. Isso se deu por meio do *orçamento participativo*, do *fórum permanente de desenvolvimento sustentável de São Luís*, e também por meio do debate com os eleitores por ocasião da eleição municipal de 2008. Tudo isso gerou subsídios para compor o plano de governo (2005-2008 e 2009-2012), o planejamento estratégico (2005-2008) e os três instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO e LOA). Verifica-se que, no ápice, está o plano de governo do Prefeito, veiculador da estratégia-síntese de todo o sistema e estabelecedor da direção para o planejamento e o orçamento governamental. Pela descrição do conteúdo dos planos, percebeu-se a existência de harmonização entre as três instâncias de planificação (plano de governo do Prefeito e o sistema de planejamento e orçamento), o que denota a busca de convergência e de compatibilização das ações do governo. O mérito está, pois, no firme propósito de administrar a coisa pública, elegendo o planejamento como meio para atender às demandas e necessidades da sociedade, aí compreendidos os indivíduos, as famílias e as empresas. Dessa forma, ao se considerar que a gestão no setor público padece de muitos males, dentre os quais estão os desperdícios, a falta de foco na definição e execução de políticas públicas e a descontinuidade administrativa, a adoção de um sistema de planejamento e de gestão por parte do governo de São Luís (nas duas legislaturas) constitui um diferencial e um exemplo a ser seguido.

Considerando a trajetória das duas legislaturas, torna-se evidente a situação de conformidade entre o modelo de análise e o sistema de planejamento e orçamento implantado no município de São Luís no período estudado.

Foi comprovada a natureza cíclica do planejamento governamental, que se desdobrou em etapas (formulação, implementação e prestação de contas). O plano plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que constituem o sistema formal de planejamento governamental, integram as três vertentes de planejamento (urbano, econômico e controle da atividade financeira do Estado) e expressam a política econômica, financeira e urbanística do Município. Essa integração restou evidenciada

também na compatibilização existente entre o PPA, a LDO e a LOA. Embora cada um desses três instrumentos tenha tido uma função própria no sistema de planejamento municipal, verificou-se sincronia entre eles, tanto no sentido vertical (o PPA condicionou a LDO, que condicionou a LOA) quanto no horizontal (o PPA condicionou a LDO e a LOA ao longo do período sob análise).

6.2 Os elementos formadores do planejamento governamental do Município

Discute-se aqui a suposta presença e o grau de participação dos cinco elementos que a pesquisa considerou na formação do planejamento governamental no âmbito do município de São Luís, a partir das evidências apresentadas na Seção 5.

6.2.1 O papel do Estado no contexto do planejamento municipal

Os conteúdos dos programas de governo indicam que o processo de planejamento local observou o rol de atribuições reservadas aos municípios nos artigos 23 (incisos VIII, IX, X) e 30 da Constituição Federal. As ações planejadas traduzem, em grande parte, o que Abrucio e Couto (1996) preconizaram ser o papel do Estado no âmbito local, isto é, o de assegurar condições mínimas de bem-estar social às suas populações (função de *welfare*) e promover o desenvolvimento econômico com base em ações de âmbito local (função desenvolvimentista). Também refletem praticamente o mesmo rol de políticas identificadas no trabalho de pesquisa realizado por Pinho e Santana (2000), levadas a efeito pelos municípios brasileiros. Tais políticas estão relacionadas às áreas do meio ambiente, saúde, educação, alimentação e abastecimento, habitação e urbanização, crianças e adolescentes, emprego e renda e projetos agrícolas (horizontais), assim como à democratização e cidadania, participação popular, combate à pobreza e à incorporação dos excluídos (verticais). Em linhas gerais, o planejamento repercutiu um Município qualificado pela função que cumpre na sociedade, conforme Burdeau (2008); e um Município articulador, que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais, em consonância com Santos (2008). Esse resultado demonstra que os propósitos definidos para o Município, seja pela Carta Política seja pela doutrina, constituem um senso de direção importante, que é levado em conta no planejamento governamental local.

6.2.2 O processo da decisão político-administrativa

O processo decisório na formação do planejamento das políticas públicas do município de São Luís obedeceu à maioria dos modelos verbais apresentados por (DYE, 2009). Com exceção da *teoria da elite* e da *teoria dos jogos*, os demais esquemas conceituais podem ser percebidos no modo como se processou a tomada de decisão. Eis a seguir os traços da presença de cada um desses modelos.

O *institucionalismo* aparece na medida em que os planos emergiram dos órgãos responsáveis pela instituição e execução das políticas públicas (Prefeitura, Secretarias e Entidades da Administração Indireta).

A natureza do planejamento como atividade que reflete relações, estabelece vínculos e implica atuação traz em si a marca da *teoria do processo.*

A política pública como resultado do equilíbrio entre grupos de interesse revela a essência do modelo da *teoria dos grupos*. Nesse contexto, o programa de governo vencedor das eleições constitui a direção desejada pelos grupos que ganharam influência no novo governo e sinaliza a perda de espaço dos grupos que perderam poder.

Ao dimensionar custos, estabelecer indicadores e aferir benefícios sociais, o conteúdo das políticas veiculadas pelos programas constantes do plano plurianual exprime a preocupação do planejamento com a questão da racionalidade. Em outras palavras, é a política como máximo ganho social de que cuida o *racionalismo*.

A continuidade, mediante a incorporação de ajustes ou correções, de alguns dos programas planejados ou em execução pela administração anterior revela o reconhecimento e a legitimidade dessas ações governamentais. A tomada de decisão, nesse sentido, representa a adoção do *incrementalismo*, que concebe o planejamento como variações sobre o passado.

O processo que conduziu às escolhas dos programas de governo reflete, de certa forma, a vertente da *teoria da opção pública* (*public choice*), que consiste no estudo econômico da tomada de decisão fora do âmbito do mercado, em especial na aplicação de análises econômicas à formulação de políticas públicas.

O *modelo sistêmico*, por considerar que as políticas públicas são as respostas de um sistema político às forças ambientais que o afetam, está manifestado em toda a lógica que orienta a formação do planejamento. O próprio modelo de análise (Figura 6), que foi concebido para sintetizar o processo de planejamento governamental, repercute a ideia de um sistema, porque recebe como insumos as necessidades e demandas sociais e devolve em forma de políticas públicas, tendo como elo os instrumentos de planejamento.

Essa análise revela que a formação do planejamento do Município ocorreu a partir de um conjunto de critérios decisórios, presentes na maioria dos modelos desenvolvidos por Dye (2009) para descrever e explicar o modo como as políticas públicas são formuladas.

6.2.3 Os atores envolvidos e suas formas de atuação

A identificação e a forma de atuação dos atores na formação do planejamento do Município são examinadas no contexto dos três períodos contemplados no resultado da pesquisa (2005-2008/2009/2010-2013), conforme seções 4.1, 4.2 e 4.3.

No período da legislatura anterior (2005-2008), constatou-se que houve a participação direta do Prefeito, da Câmara de Vereadores, da equipe de governo (titulares e adjuntos da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento), da burocracia (técnicos da estrutura administrativa) e da sociedade civil. Deu-se essa participação na formulação do programa de governo, na realização do Fórum Permanente de Desenvolvimento Sustentável de São Luís, no planejamento estratégico e na elaboração dos três instrumentos de planejamento público (PPA, LDO e LOA). O programa de governo constituiu o documento-síntese da estratégia de campanha que venceu as eleições municipais de final de 2004. Dessa forma, ele expressou a plataforma política do candidato e da sua coligação partidária (neste aspecto, inclui-se indiretamente a participação de partidos políticos na formação desse programa) e legitimou-se pela aprovação majoritária da população que elegeu o candidato, em tese, com base nas ações de governo propostas. O plano estratégico que resultou do Fórum teve a participação de expressivos segmentos da sociedade civil nas discussões e deliberações de suas propostas de ação. A elaboração e aprovação do plano plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), correspondentes ao período sob exame, além de estarem condicionados pelo programa de governo e pelo plano estratégico, tiveram o concurso da comunidade (com a técnica do *orçamento participativo*) e da Câmara de Vereadores, esta em razão de exigências constitucionais e legais decorrentes do processo legislativo destinado à formação das leis em geral, especialmente, das leis orçamentárias.

No período da transição (2009), verificou-se que os procedimentos de formulação e implementação do plano emergencial (os primeiros 100 dias da gestão) efetivaram-se mediante o concurso direto do Prefeito, da equipe de governo (titulares e adjuntos das diversas secretarias municipais) e da burocracia (técnicos da estrutura administrativa), observada a urgência dos problemas e das demandas da sociedade e da própria administração

por ocasião dos preparativos para a instalação do novo governo. Para esse momento, não se percebeu a participação dos demais atores na construção e execução do plano.

Para a formulação do plano plurianual 2010-2013, houve a participação dos seguintes atores: o Prefeito, a equipe de governo (titulares e adjuntos das diversas secretarias municipais), a burocracia (técnicos da estrutura administrativa) e a Câmara de Vereadores. Convém registrar aqui o fato de que os programas que compõem o plano plurianual são praticamente os mesmos que foram apresentados aos eleitores durante a campanha eleitoral (com acréscimos de apenas mais dois). Isso significa que existiu uma participação, mesmo que indireta, da sociedade na formação do planejamento, na medida em que a eleição do então candidato a Prefeito funcionou como fator legitimador do seu programa de governo.

Diante disso, resta evidenciado que a maioria dos atores citados na pesquisa realizada por Stein e outros (2007), de forma direta ou indireta, com exceção da jurisdição e de alguns integrantes da sociedade civil, atuou no processo de formação do planejamento municipal de São Luís. Essa participação foi mais acentuada no período 2005-2008 e sofreu uma inflexão na elaboração do plano plurianual 2010-2013, com a atuação de menos atores. A explicação para essa mudança de postura parece estar relacionada ao estilo de gerir do Chefe do Executivo, captada a partir da interpretação dos procedimentos adotados e do conteúdo das entrevistas. Na primeira fase, tem-se um Prefeito, que é médico, possuidor de experiência no legislativo municipal (como Vereador), eleito em primeiro turno nas eleições de 2004, com postura de gestão centrada na delegação de atribuições. Na segunda fase, está-se diante de um político com formação acadêmica em Administração de Empresas e Direito, experiência como executivo de empresa, estatal (instituição financeira) e privada, além de já ter exercido os mandatos de Deputado Federal, Governador do Estado e Senador da República. Revela-se como um administrador que conhece muito bem o funcionamento da entidade que governa e exerce forte controle sobre as atividades desenvolvidas por seus auxiliares (essa a impressão que ficou quando da entrevista). Isso não significa necessariamente que o primeiro estilo produza melhores resultados para a população em termos de políticas públicas, ou vice-versa. Apenas para reflexão, é oportuno registrar que o candidato da coligação partidária apoiada pelo Ex-Prefeito sequer chegou ao segundo turno das eleições municipais de 2008. E a atual gestão, por estar apenas no início, ainda não foi objeto de avaliação e do julgamento popular.

6.2.4 Os mecanismos de controle e a responsabilização

Os mecanismos de controle das políticas públicas e a responsabilização dos atos de governo, identificados no trabalho de pesquisa assinado pelo Conselho Científico do CLAD (2006) e por Bresser-Pereira (2006), correspondem àquilo que está preconizado na Constituição Federal (BRASIL, 2006a) e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2005a) para a Administração Pública do Brasil, em matéria de gestão e controle públicos. São eles: o controle de procedimento; o controle parlamentar; o controle por resultados; o controle por competição administrada e o controle social. Os resultados apurados oferecem o quadro de análise conforme a seguir.

O controle de procedimento, exercido pela Controladoria Geral do Município (CGM), órgão responsável pelo sistema de controle interno do Poder Executivo, utilizou-se de instrumentos como o acompanhamento, o monitoramento e as inspeções e auditorias, tudo com base no artigo 74 da Constituição Federal[28]. Destaque desta atribuição é o controle exercido sobre o processamento da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento), realizada pelas unidades da Administração.

Deu-se o controle de procedimento pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) de duas maneiras: mediante o exame dos relatórios resumidos de execução orçamentária e dos relatórios de gestão fiscal apresentados no período, decorrentes de exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2005a); e por meio das prestações de contas anuais do Prefeito, apresentadas anualmente ao TCE por força do princípio do dever de prestar contas. Os processos relativos às prestações de contas do período ainda não atingiram seu ápice, que é a emissão do parecer prévio, em face de pendências na fase da instrução técnica desses processos.

A Câmara de Vereadores exerceu o controle parlamentar das políticas públicas mediante o exercício das competências que lhe são atribuídas pela Lei Orgânica do Município, que tem seu fundamento de validade na Carta Política do País. Nesse sentido, anualmente, recebeu, discutiu e aprovou o plano plurianual, o projeto de lei das diretrizes orçamentárias e o projeto de lei do orçamento anual. Dentro da margem que lhe permitiu o processo legislativo específico para as leis orçamentárias, a Câmara promoveu audiências

[28] De acordo como o artigo 74 da Constituição Federal, o sistema de controle interno tem a finalidade de: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública, assim como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, assim como dos direitos e haveres da entidade pública; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 2006a).

públicas para a discussão de tais projetos com a sociedade. Durante o exercício financeiro, a cada quatro meses, o Poder Executivo apresentou perante a Câmara, em audiência pública, os resultados da execução orçamentária do período imediatamente anterior, para efeito de acompanhamento e controle do cumprimento de metas e objetivos, fixados por meio dos três instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA). Ressalte-se que ainda não houve, por parte da Câmara de Vereadores, o julgamento político das contas prestadas anualmente pelo Prefeito, relativamente ao período 2005-2008, em razão de o Tribunal de Contas do Estado não ter enviado àquele Parlamento o parecer prévio sobre as referidas contas. Esse julgamento seria a última etapa do controle parlamentar.

O controle por resultados, o controle por competição administrada e o controle social, conceituados como controles modernos ou gerenciais, não foram encontrados pela pesquisa. Essa lacuna pode estar justificada pela quase inexistência do uso dos procedimentos disponíveis para o exercício do controle das políticas públicas a partir desses novos instrumentos. Embora exista entre nós a possibilidade da utilização desses mecanismos de controle, tanto do ponto vista da gestão quanto da ordem jurídica, não se verifica a ocorrência deles, de forma plena e sistêmica, no âmbito dos municípios (quiçá também nas demais entidades da federação brasileira). Há carências de estudos nesse sentido.

Depreende-se, assim, que a participação do componente *controle e responsabilização*, na formação do planejamento governamental do Município, foi parcial. Apenas os dois controles conceituados como clássicos - de procedimentos e parlamentar – foram identificados, o que demonstra que a formulação e a implementação das políticas públicas locais ainda não sofrem a influência de todo o conjunto dos mecanismos de controle disponíveis, cuja incidência se constitui de fundamental importância para a efetividade das ações de governo e, sobretudo, para a viabilidade da responsabilização dos administradores públicos. O espírito da reforma veiculada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (BRASIL, 2006a), que introduziu novo regime de atuação para a Administração Pública no Brasil, está nessa direção.

6.2.5 A avaliação de programas governamentais

A análise desse fator teve como referência os modelos de monitoramento e avaliação definidos para os planos plurianuais da União, períodos 2005-2007 e 2008-2011, Figuras 4 e 5, respectivamente, em razão do princípio da simetria que orienta o sistema de planejamento governamental do País.

No exame do primeiro período (2005-2008), seção 5.1, não se verificou um sistema organizado de monitoramento e avaliação de resultados das políticas públicas nos moldes delineados no modelo de análise constante da Figura 4, embora tenha havido registro de que o Poder Executivo promoveu o envio à Câmara de Vereadores, a cada dia 31 de maio de cada exercício, a partir do segundo ano de sua vigência, do relatório de avaliação do plano plurianual, oportunidade em que deveria ser proposta, quando fosse o caso, alteração no conteúdo do plano. Deduz-se que os procedimentos de avaliação levados a efeito tenham seguido rito próprio da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, mas sem a amplitude e os critérios presentes no esquema desenvolvido para o planejamento federal.

Para o segundo período, que corresponde ao plano plurianual do Município para o quadriênio 2010-2013, há uma mudança de abordagem em relação aos mecanismos de avaliação das ações do governo. Conforme já evidenciado anteriormente (Subseção 5.3), a formulação de cada programa de governo foi orientada por um modelo conceitual representado pela seguinte sequência lógica: identificação do problema; concepção da solução; impacto estimado das ações propostas; e mensuração do benefício social esperado. Essa metodologia sinaliza no sentido da implantação de um efetivo sistema de avaliação das políticas públicas do Município. E mais. A estratégia delineada pelos planejadores para monitorar a execução das ações constantes dos programas reforça ainda mais essa postura de adotar a avaliação como relevante instrumento de gestão do plano, de modo a verificar se os resultados implicam mudanças na qualidade de vida da sociedade. Merece ser destacado que o ciclo de planejamento do Município, que incorporou a avaliação como fator relevante, foi inteiramente inspirado no modelo adotado pela União para o seu plano plurianual 2008-2011.

No geral, verificou-se a presença do fator avaliação na formação do planejamento governamental do município de São Luís. Num primeiro momento (2005-2008), como mecanismo de revisão do plano plurianual, a cada ano, ainda que pela a adoção de procedimentos sem os contornos do modelo de análise (Figura 4). Num segundo momento (2010-2013), destinado também a subsidiar eventual revisão dos programas, mas acrescido de objetivos expressos mais ambiciosos: verificar o impacto das ações de governo na sociedade.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou compreender o processo de formação do planejamento governamental no contexto brasileiro, a partir da experiência do município de São Luís/MA, no período de 2005 a 2009. Para tanto, o estudo procurou explicar como se realiza o planejamento público, mediante a demonstração dos instrumentos formais e dos fatores que convergem para a sua configuração; evidenciar o modo como se desenvolveu o processo de planejamento do Município, apresentando suas etapas e examinando sua dinâmica de formação; e verificar até que ponto o resultado se conformou com o modelo conceitual deduzido do quadro de referências.

O referencial teórico, que fundamenta o trabalho, apresentou o panorama histórico-conceitual e o esboço de uma teoria do planejamento. Em seguida, destacou a amplitude do planejamento estatal, salientando a sua dimensão técnica e política e apresentando as suas três vertentes: o planejamento como disciplina da atividade financeira do Estado; o planejamento urbanístico, com objetivo de ordenar o desenvolvimento das cidades; e o planejamento como instrumento destinado a direcionar (ou fomentar) a atividade econômica do Estado. Em relação à primeira vertente, foram explicitados os três instrumentos do sistema formal de planejamento público – plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária anual (LOA). Além disso, identificaram-se cinco fatores que estão presentes no processo de formação do planejamento governamental: o papel do Estado, o processo decisório, os atores envolvidos, o controle e a responsabilização e a avaliação de desempenho.

Restou demarcada a natureza do planejamento público como processo e instrumento. Processo, por traduzir relações, estabelecer vínculos e implicar atuação. Instrumento, por não constituir um fim em si mesmo, mas um meio para se chegar a resultados. Tem-se como consequência a aceitação do planejamento em sua dimensão política e técnica, em consonância com Daland (1969), Oliveira (1991) e Cardoso (2003).

As suposições formuladas para o caso consistiam no seguinte: há um processo de planejamento governamental, constituído pelo plano plurianual, pelas diretrizes orçamentárias e pelo orçamento anual, os quais expressam a política econômica, financeira e urbanística do Município, de forma integrada e cíclica, e que guardam compatibilidade entre si; e a formação do planejamento público local se dá pela confluência de cinco fatores: papel e atribuições do Município, processo de decisão político-administrativa, a participação de diversos atores (Prefeito, partido político, Câmara de Vereadores, equipe de governo, burocracia, jurisdição e a sociedade civil), o controle e responsabilização dos atos de governo e a avaliação dos programas.

Levando em consideração as suposições, a investigação do fenômeno foi direcionada para dois campos de observação: o sistema formal de planejamento e orçamento do Município, de acordo com a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (PPA, LDO e LOA); e o papel exercido pelos cinco elementos que concorreram para a formação do planejamento municipal, tal como definidos no modelo de análise (Figura 6, da Seção 3). Os resultados da pesquisa, apurados com a aplicação dos procedimentos de coleta, organização e análise dos dados, estão adiante resumidos.

Constatou-se que as vertentes de planejamento delineadas no quadro de referências – planejamento urbano, planejamento econômico e controle da atividade financeira do Estado – integram-se, por meio do plano plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), para expressar, de forma sistêmica e cíclica, a política econômica, financeira e urbanística do Estado. A integração e a compatibilização entre eles foram percebidas tanto no sentido vertical (PPA condiciona LDO, que condiciona LOA) quanto no horizontal (PPA condiciona LDO e LOA ao longo dos quatro anos de sua vigência). Em outras palavras, confirmou-se a primeira das suposições estabelecidas no modelo de análise.

Evidenciou-se a relevância dos cinco elementos que participam do processo de formação do planejamento municipal, discernindo-se a contribuição de cada um deles (papel e atribuição do Município, o processo decisório, os atores envolvidos, o controle e a responsabilização e a avaliação de desempenho) na formulação das políticas públicas.

O papel (ou finalidade), ao refletir as demandas e necessidades da população, fez-se importante, na medida em que serve de orientação para a definição dos programas de governo. Aos municípios brasileiros, a Constituição Federal reservou atribuições e competências específicas com vistas à solução dos problemas locais. Estudos empíricos e o próprio resultado da pesquisa demonstraram a conformidade do conteúdo das ações planejadas com o delineamento do papel institucional atribuído para as localidades.

O processo decisório foi considerado fundamental porque expressa as diversas maneiras pelas quais são construídas as políticas. Em outras palavras, porque revela o que é (que critério é) levado em consideração na definição dos programas. Nessa variável, como referência, utilizou-se o rol de esquemas conceituais desenvolvidos por Dye (2009): modelo institucional; modelo de processo; modelo de grupo; modelo de elite; modelo racional; modelo incremental; modelo da teoria dos jogos; modelo da opção pública; e modelo sistêmico. Concluiu-se que a formação do planejamento do Município ocorreu de acordo com critérios decisórios presentes na maioria dos modelos desenvolvidos por Dye (2009) para descrever e explicar o modo como as políticas públicas são formuladas.

A análise do grau de participação dos atores envolvidos tornou-se interessante em razão de permitir o conhecimento do caráter democrático no processo de formulação dos planos e orçamentos governamentais. Referenciado no conjunto dos atores identificados na pesquisa realizada por Stein e outros (2007), as evidências mostraram que, de forma direta ou indireta, com exceção da jurisdição e de alguns integrantes da sociedade civil, atuaram no processo de formação do planejamento municipal de São Luís: o Chefe do Poder Executivo, partidos políticos, a Câmara de Vereadores, equipe de governo, burocracia, e algumas entidades da sociedade civil. Essa participação foi mais acentuada no período 2005-2008. Na elaboração do plano plurianual 2010-2013 houve menor participação de alguns daqueles atores.

A relevância do controle e da responsabilização decorreu da necessidade de precisar pontos importantes no processo de formação do planejamento tais como: a transparência das ações, o sentido e a extensão da responsabilidade dos agentes públicos e o equilíbrio dos freios e contrapesos entre as instâncias de poder do Estado e da sociedade civil. Esses mecanismos, preconizados na Constituição Federal (BRASIL, 2006a) e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2005a) e sistematizados pelo Conselho Científico do CLAD (2006) e por Bresser-Pereira (2006), são os seguintes: o controle de procedimento, o controle parlamentar; o controle por resultados, o controle por competição administrada e o controle social. Constatou-se, entretanto, que apenas o controle de procedimento e o controle parlamentar, denominados clássicos, contribuíram para o planejamento de São Luís (MA), no período examinado. Os demais, conceituados como controles modernos ou gerenciais, não foram identificados na experiência.

Demonstrou-se, ainda, o mérito da avaliação de desempenho no contexto do planejamento governamental, expresso, como doutrina, nas propostas de Cohen e Franco (2008), Schneider (2009), Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) e Araújo e Loureiro (2005), e, como prática, nos planos plurianuais da União. Foi percebida a presença do fator avaliação no processo de formação do planejamento local nos dois momentos que abrangeu o estudo. No primeiro (2005-2008), como mecanismo de revisão do plano plurianual, a cada ano, ainda que mediante a adoção de procedimentos sem os contornos do modelo de análise (Figura 3). No segundo (2010-2013), destinado também a subsidiar eventual revisão dos programas, mas acrescido de dispositivos para verificar o impacto das ações de governo na sociedade.

Com essa análise conjunta, mostra-se que os cinco elementos formadores do planejamento governamental, nos limites definidos no modelo de análise, estiveram presentes, de forma direta e indireta, na sua quase totalidade, no processo de formulação e

implementação dos planos de governo de São Luís, no período de 2005-2009. A segunda das suposições estabelecidas restou confirmada de forma parcial.

Como síntese conclusiva de todo o trabalho, patenteia-se a solução da questão fundamental da pesquisa e o atingimento dos seus três grandes objetivos: o estudo explicou o processo de formação do planejamento público, mediante a demonstração dos instrumentos formais e dos fatores que convergem para a sua configuração; evidenciou o modo como se desenvolveu o processo de planejamento do Município, apresentando suas etapas e examinando sua dinâmica de formação; e apresentou o resultado da análise de conformidade do caso com o modelo conceitual deduzido do quadro de referências.

A título de contributo para o conhecimento, o estudo proporciona uma visão mais aprimorada de planejamento público na medida em que incorpora à análise do sistema formal (PPA, LDO e LOA) o papel de alguns componentes considerados importantes na formulação das políticas públicas. As pesquisas até então divulgadas tratam dessas variáveis (que são os cinco elementos acima referidos) de forma individualizada, isto é, sem o exame conjunto e em confronto com os três instrumentos do ciclo de planejamento estatal. Nesse exame integrado, reside a novidade deste trabalho em relação aos demais.

O modelo construído na Seção 3 (Figura 5) pode ser útil para analisar outras entidades, situações ou relações não contempladas no escopo da presente pesquisa. Em face do princípio da simetria que orienta o sistema de planejamento governamental brasileiro, o esquema conceitual desenvolvido é aplicável a qualquer uma das entidades públicas do pacto federativo. Assim, é possível a utilização dele à União, aos Estados, ao Distrito Federal e a cada um dos municípios do País, com vistas a diagnosticar os seus respectivos processos de formação do planejamento. Além disso, o modelo possibilita examinar, com adaptação, se for o caso, os efeitos de suas variáveis (isoladamente ou em conjunto) sobre os resultados efetivos alcançados mediante a implementação das ações programadas. Enfim, vislumbram-se algumas possibilidades de novas pesquisas a partir daqui.

Parafraseando Morin (2006), finaliza-se com a mensagem-síntese consistente no seguinte: o processo de planejamento deve desenvolver na mente dos atores envolvidos a ideia essencial de que as coisas do mundo são de tal maneira entrelaçadas que se torna impossível não perceber que tudo que se faz nessa dimensão tempo-espaço causa algum tipo de repercussão em algum lugar. Nesse sentido, o ato de planejar deve contemplar o contexto, a globalidade, a multidimensionalidade e a complexidade da demanda a ser resolvida. Para tanto, faz-se necessário integrar e inter-relacionar os diversos elementos formadores do planejamento governamental, que estão dispersos e compartimentados, resultado de uma falsa racionalidade do homem. Deve-se pugnar, por fim, por perceber o detalhe, mas também o conjunto, e por fazer a análise, mas realizar a síntese.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio G. A redefinição do papel do estado no âmbito local. **São Paulo em perspectiva,** São Paulo, vl. 10, n. 3, p. 40-47. 1996.

_____. Responsabilização pela competição administrada. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (coords.). **Responsabilização na administração pública**. Tradução de Luís Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006, p. 217-262.

AGUIAR, Tereza Coni. Articulação institucional: uma prática de planejamento integral e harmônico em nível municipal. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n. 203, abr. 1992. Disponível em: <http://www2.ibam.org.br/teleibam/revista_detalhe.asp?idr=33>. Acesso em: 15 maio 2009.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Conselhos municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., Atibaia, 2003. **Anais...**Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=48&cod_evento_edicao=7&cod_edicao_trabalho=1989>. Acesso em: 23 maio 2009.

ALMEIDA, Bruno Ferreira Barros de. Gestor da Unidade Técnica de Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (UTEFI/TCE-MA). **Entrevista concedida a Antonio Blecaute Costa Barbosa**. São Luís: nov. 2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**: coletânea, v. 1. Brasília, DF: ENAP, 2006.

ANASTASIA, Fátima. Responsabilização pelo controle parlamentar. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (coords.). **Responsabilização na administração pública**. Tradução de Luís Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006, p. 113-164.

ANDION, Carolina. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 1033-1054, set./out. 2003. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br/academico/ asp/dsp_rap_artigos.asp?cd_edi=24>. Acesso em: 14 maio 2009.

ARAUJO, Fernando Cosenza; LOUREIRO, Maria Rita. Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 6, p. 1231-1252, nov./dez. 2005. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_rap_artigos.asp?cd_edi=37>. Acesso em: 14 maio 2009.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2003.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, Francisco José Batista. Presidente do Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural de São Luís (INCID). **Entrevista concedida a Antonio Blecaute Costa Barbosa**. São Luís: out. 2009.

BARROS FILHO, Albertino Leal de. Controlador Geral do Município de São Luís (CGM). **Entrevista concedida a Antonio Blecaute Costa Barbosa**. São Luís: nov. 2009.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 15. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale et al. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, vol. 1(A-J).

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL, Flavia de Paula Duque. Reconstruções da agenda local contemporânea: sociedade civil e gestão democrática das cidades. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29. Brasília – DF, 2005. **Anais...** Disponível em:< http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho& cod_edicao_subsecao=30&cod _evento_edicao=9&cod_edicao_trabalho=54>. Acesso em: 13 maio 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO - versão 2010.** Brasília – DF, 2009b. Disponível em: < https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF5.pdf > . Acesso em: 24 outubro 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011**: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2007b. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf > Acesso em: 31 outubro 2009.

_____. **Relatório de avaliação Plano Plurianual 2008-2011**: avaliação da dimensão estratégica : exercício 2009 - ano base 2008 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília – DF: MP, 2009a. 4 v. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/ Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2009/09_relatorio_avaliacao.pdf > Acesso em: 31 outubro 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007**: mensagem presidencial / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2003. Disponível em : < 2003.http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portalppa/41_(menspresanexo).pdf > Acesso em: 31 outubro de 2009.

_____. **Manual de avaliação**: plano plurianual 2004-2007: exercício 2008: ano base 2007 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília – DF: MP, 2008c. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/07_PPA_Aval_manual.pdf > . Acesso em: 31 outubro 2009.

_____. **Manual de avaliação**: plano plurianual 2004-2007: exercício 2007: ano base 2006 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília – DF: MP, 2007a. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/06_PPA_Aval_manual.pdf > . Acesso em: 31 outubro 2009.

_____. **Manual de avaliação**: plano plurianual 2004-2007: exercício 2006: ano base 2005 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília – DF: MP, 2006b. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/05_PPA_Aval_manual.pdf >. Acesso em: 31 outubro 2009.

_____. **Manual de avaliação**: plano plurianual 2004-2007: exercício 2005: ano base 2004 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília – DF: MP, 2005b. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/04_PPA_Aval_manual.pdf > . Acesso em: 31 outubro 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual PPA 2000-2003**: relatório anual de avaliação: exercício 2002b. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/default.htm> Acesso em: 31 outubro de 2009.

_____. **O desafio do planejamento governamental.** Brasília: MPOG, 2002a.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Instrução para elaboração da proposta orçamentária da União para 2000; **Manual Técnico de Orçamento (MTO-02)**. – Brasília – DF: Imprensa Nacional, 1999a. Disponível em: < https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/publicacoes/MTO2000.pdf > Acesso em: 31 outubro de 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 39. ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 2006a.

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: Lei Complementar nº 101, de 4-5-2000. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005a.

_____. **Normas Gerais de Direito Financeiro**. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. São Paulo: Saraiva, 2000a.

_____. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2000/2003, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jul. 2000b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9989.htm > Acesso em: 1º nov. 2009.

_____. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2004/2007, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 ago.

2004a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933. htm > Acesso em: 1º nov. 2009.

_____. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2008/2011, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 abr. 2008a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm > Acesso em: 1º nov. 2009.

_____. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 out. 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm > Acesso em: 1º nov. 2009.

_____. Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004. Estabelece normas para a gestão do plano plurianual 2004-2007 e de seus programas e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 out. 2004b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5233.impresso > Acesso em: 1º nov. 2009.

_____. Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008. Dispõe sobre a gestão do plano plurianual 2008-2011 e de seus programas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 out. 2008b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6601.htm > Acesso em: 1º nov. 2009.

_____. Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr.1999b. Disponível em: < https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/portariasback.html/?searchterm=portaria nº 42 > Acesso em: 1º nov. 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública (documento). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008.

_____. As formas de responsabilização na gestão pública. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (coords.). **Responsabilização na administração pública**. Tradução de Luís Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006, p. 7.

_____. Apresentação. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (coords.). **Responsabilização na administração pública**. Tradução de Luís Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006, p. 9-10.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (coords.). **Responsabilização na administração pública**. Tradução de Luís Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006a, p. 1-49.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva 2006b.

BURDEAU, Georges. **O Estado**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Tradução de Margaret Hansan Costa. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

CALDAS, Eduardo de Lima. **Apresentação e acompanhamento do orçamento público do município de São Paulo no período recente**. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2002.

CALMON, Paulo Carlos du Pin. Promovendo a utilização da avaliação: uma abordagem baseada na incidência de custos transacionais. . In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., São Paulo, 2006. **Anais...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=167&cod_evento_edicao=21&cod_edicao_trabalho=6555>. Acesso em: 13 maio 2009.

CAMPELLO, Carlos A. G. Barreto. Administração estratégica e o planejamento estratégico situacional. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., Florianópolis, 2000. **Anais...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=51&cod_evento_edicao=4&cod_edicao_trabalho=4084>. Acesso em: 22 maio 2009.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. In: MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003, p. 161-184.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**: a era da informação: economia, sociedade e cultura. Vol. I. Tradução de Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Progressos na capacidade cognitiva e o poder de arbítrio do deliberador. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 250-257.

CAVALCANTE, André Bezerra. O Ciclo orçamentário da União: uma dinâmica político-partidária e financeira. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., Florianópolis, 2000. **Anais...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php? acao=trabalho&cod_edicao_ subsecao=51&cod_evento_edicao=4&cod_edicao_trabalho=4071>. Acesso em: 22 maio 2009.

CHAGAS, Alberto de Abreu. Dados sobre a evolução da teoria do planejamento. IN: JAMESON, Samuel Haig (org.). **Planejamento**. Rio de Janeiro: FGV, 1963.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD. A responsabilização na nova gestão pública Latino-Americana. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (coords.). **Responsabilização na administração pública**. Tradução de Luís Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006, p. 13-70.

COPE, Orin K. O ciclo orçamentário. Tradução de José Teixeira Machado Junior. In: JAMESON, Samuel Haig (org.). **Orçamento e Administração Financeira**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1963, p. 239-245.

CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**: coletânea, v. 2. Brasília, DF: ENAP, 2006.

_____. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília, DF: ENAP, 2001. (Texto para discussão, 44).

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003. Disponível em: http://www.ebape.fgv.br/acadêmico/asp/dsp_rap_artigos.asp?cd_edi=24>. Acesso em: 14 maio 2009.

COSTA, Gustavo Pereira. Vice-Reitor da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). **Entrevista concedida a Antonio Blecaute Costa Barbosa**. São Luís: nov. 2009.

CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; SAPORI, Luis Flávio. Políticas públicas de segurança: o papel do município. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 25. Campinas, 2001. **Anais...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho50&cod_evento_edicao=5&cod_edicao_trabalho=3147>. Acesso em: 23 maio 2009.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire (orgs.). **Planos diretores**: processos e aprendizados. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

DAHL, Robert A. **Um prefácio à teoria democrática**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

DALAND, Robert T. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Tradução de Carlos Kronauer. Rio de Janeiro: Lidador, 1969.

DIAMOND, Jack. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**: coletânea, v. 2. Brasília, DF: ENAP, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DOMINGUES FILHO, João Batista. **Planejamento governamental e democracia no Brasil**. Uberlândia/MG: EDUFU, 2007.

DOWBOR, Ladislau. Políticas nacionais de apoio ao desenvolvimento local: empreendedorismo local e tecnologias sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 187-206, mar./abr. 2005. Disponível em:<http://www.ebape.fgv.br/ academico/asp/dsp_rap_artigos.asp?cd_edi=33>. Acesso em: 14 maio 2009.

_____. Proposta para um programa de governo municipal: organização de iniciativas locais. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 266, p. 5-14, abr./jun. 2008. Disponível em: < http://www2.ibam.org.br/teleibam/revista_detalhe.asp?idr=752>. Acesso em: 15 maio 2009.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. Tradução de Francisco G. Heidemann. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 99-132.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. Tradução de Gilson Cesar Cardoso de Souza. 21. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas.** Tradução de Miriam L. Moreira Leite. 6. ed. São Paulo: Pioneira, 1980.

_____. Mixed scanning: uma ‘terceira’ abordagem de tomada de decisão. Tradução de Francisco G. Heidemann. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 2009a, p. 219-232.

_____. Reexame da estratégia mista de decisão. Tradução de Francisco G. Heidemann. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 2009b, p. 233-250.

EVANS, Peter B. **Autonomia e parcerias:** estados e transformação industrial. Tradução Christina Bastos Tigre. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001. Disponível em:<http://www.ebape.fgv.br/ academico/asp/dsp_rap_ artigos.asp?cd_edi=8>. Acesso em: 14 maio 2009.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. A Trajetória de democratização da gestão municipal em Recife e Salvador. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., Atibaia, 2003. **Anais...** Disponível em:<http://www.anpad. org.br/evento.php?acao=

trabalho&cod_edicao_subsecao=48&cod_evento_edicao=7&cod_edicao_trabalho=1966>. Acesso em: 23 maio 2009.

FERNANDES, Janaina de Mendonça. **O planejamento estratégico como instrumento de gestão em cenários complexos: um estudo sobre os planos estratégicos do Rio de Janeiro e de Barcelona**. 2008. 235 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

FERRARI, Célson. **Curso de planejamento municipal integrado**. 4. ed. São Paulo: Pioneira, 1984.

FIGUEIREDO, Marina Dantas de; LEITE, Emanuel Ferreira. Cidades empreendedoras: as novas visões sobre planejamento urbano e desenvolvimento econômico no Brasil. **Revista Eletrônica de Administração**. Edição 53, vol. 12, n. 5, set./out.2006. Disponível em: <http://read.ea.ufrgs.br>. Acesso em: 14 maio 2009.

FILIPPIM, Eliane Salete; HERMES, Fátima; ROSSETTO, Carlos Ricardo. Articulação de redes para o desenvolvimento local: o caso do meio oeste catarinense. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., Rio de Janeiro, 2004. **Anais...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=45&cod_evento_edicao=20&cod_edicao_trabalho=4975>. Acesso em: 13 maio 2009.

FRAGA,Valderez Ferreira. **Gestão pela formação humana**: uma abordagem fenomenológica. 2. ed. São Paulo: Manole, 2009.

FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. **RAC-Eletrônica**, Curitiba, v. 1, n. 1, art. 9, p.136-150, jan./abr. 2007. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_629.pdf>. Acesso em: 12 maio 2009.

FREY, Klaus; CZAJKOWSKI JR., Sérgio. O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 297-325, mar./abr. 2005. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_rap_artigos.asp?cd_edi=33>. Acesso em: 14 maio 2009.

FRIEDMANN, John R. P. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**: coletânea, v. 1. Brasília, DF: ENAP, 2006. p. 69-111.

GARCIA, Paulo Francisco Britto. **A "Procustomania" na elaboração e gestão do PPA 2000-2003**: a prática determinista inconsciente preside a formulação do Plano. O Planejamento estratégico situacional como ferramenta de governo. 2002. 217 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

GATTAI, Silvia; ALVES, Luiz Roberto. Gestão de cidades: a participação na construção de políticas públicas e o processo de aprendizagem individual e coletiva. In: ENCONTRO

NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 6., Rio de Janeiro, 2008. **Anais...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=391&cod_evento_edicao=38&cod_edicao_trabalho=8722>. Acesso em: 23 maio de 2009.

GHIRLANDA, Marta Penna Marinho; TRISTÃO, Gilberto. A experiência do governo federal na avaliação do plano plurianual 2000-2003. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 26., Salvador, 2002. **Anais...** Disponível em: < http://www.anpad.org.br/evento.php?acao= trabalho&cod_edicao_subsecao=49&cod_evento_edicao=6&cod_edicao_trabalho=2713>. Acesso em: 23 maio 2009.

GIACOMINI, Carlos Homero. Gestão estratégica de projetos multissetoriais integrados na Prefeitura Municipal de Curitiba. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 6, p. 187-213, nov./dez. 2001. Disponível em:< http://www.ebape.fgv.br/ academico/asp/dsp_rap_artigos.asp?cd_edi=13>. Acesso em: 14 maio 2009.

GOMES, José Mauro. A Realidade do novo arranjo institucional do sistema de planejamento governamental. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., Florianópolis, 2000. **Anais...** Disponível em:<http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_ subsecao=51&cod_evento_edicao=4&cod_edicao_trabalho=4086>. Acesso em: 22 maio 2009.

GONÇALVES, João Castelo Ribeiro. Prefeito do município de São Luís. **Entrevista concedida a Antonio Blecaute Costa Barbosa**. São Luís: dez. 2009.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. Papel do município no quadro governamental brasileiro. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 218, p. 76-84, jan./mar. 1996. Disponível em: <http://www2.ibam.org.br/teleibam/revista_detalhe.asp?idr=155>. Acesso em: 15 maio 2009.

GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização pelo controle social. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (coords.). **Responsabilização na administração pública**. Tradução de Luís Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006, p. 263-321.

GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilização pelos controles clássicos. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (coords.). **Responsabilização na administração pública**. Tradução de Luís Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006, p. 71-112.

GRZESZCZESZYN, Geverson; MACHADO, Hilka P. Vier. Políticas públicas para o desenvolvimento local: o caso de fomento às indústrias de móveis de Guarapuava, Paraná. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., Salvador, 2008. **Anais...** Disponível em:<http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=411&cod_evento_edicao=41&cod_edicao_trabalho=9879>. Acesso em: 13 maio 2009.

GUIMARÃES, Silvio Campos. **Avaliação de desempenho da gestão pública municipal**. 2008. 201 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARWICK, Burton Terence. Em busca de uma 'terceira' forma de fortalecer o processo de políticas públicas: apreciação crítica da 'sondagem mista' e das principais teorias sobre formulação de políticas. Tradução de Francisco G.Heidemann. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 259-281.

HEIDEMANN, Francisco G.. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 2009, p.23-39.

_____. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 301-309.

HOBBES, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil. Organizado por Richard Tuck. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HUERTAS, Franco. **O método PES**: entrevista com Matus. Tradução de Gisela Barroso Sauveur. São Paulo: Fundap, 1996.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

KON, Anita. Introdução: a experiência brasileira de planejamento público federal. In: KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil II**. Perspectiva, 1999. p. 15-39.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução de Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LINDBLOM, Charles E. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. Tradução de Francisco G. Heidemann. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009a, p. 161-180

_____. Muddling through 2: a ubiquidade da decisão incremental. Tradução de Francisco G. Heidemann. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009b, p. 181-202.

LOEB, Roberto. Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil. In: MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003, p.139-160.

LOIOLA, Elizabeth. Turismo e desenvolvimento local sustentado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 5, p. 817-850, set./out. 2004. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br/ academico/asp/dsp_ rap_ artigos.asp?cd_edi=35>. Acesso em: 14 maio 2009.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, estado e crescimento.** São Paulo: Pioneira, 1990.

MACHADO JUNIOR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 32. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2008.

MALUF, Sahid.**Teoria Geral do Estado**. 25. ed. Atualizada por Miguel Alfredo Malufe Neto. São Paulo: Saraiva, 1999.

MARTINS, Paulo Emílio Matos. Município: laboratório de planejamento ou planejamento de laboratório? **Revista de Administração Municipal.** Rio de Janeiro: 31(171): p. 6-25, abr./jun.1984.

MARTINS, Rafael D'Almeida; CALDAS, Eduardo de Lima. Visões do desenvolvimento local: uma análise comparada de experiências brasileiras. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 17, Rio de Janeiro, 2004. **Anais...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=45&cod_evento_edicao=20&cod_edicao_trabalho=4989>. Acesso em: 24 maio 2009.

MATOS FILHO, João; TINÔCO, Dinah dos Santos. Gestão municipal: o que há de novo nos aparatos institucionais das administrações municipais? (Estudo de caso da Zona Homogênea do Litoral Norte - RN). In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., Atibaia, 2003. **Anais...**Disponível em:<http://www.anpad. org.br/evento.php? acao= trabalho&cod_edicao_subsecao=48 &cod_evento_edicao=7&cod_edicao_trabalho=1983>. Acesso em: 23 maio 2009.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo**. Brasília/DF: IPEA, 1993, 2v.

MELLO, Diogo Lordello de. Governo e administração municipal: a experiência Brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 79-96, mar./abr. 2001. Disponível em:<http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_rap_artigos.asp?cd_edi=9>. Acesso em: 14 maio 2009.

MELO, Maria do Amparo. Secretária de Planejamento e Desenvolvimento do município de São Luís. **Entrevista concedida a Antonio Blecaute Costa Barbosa**. São Luís: nov. 2009.

MINDLIN, Betty. O conceito de planejamento. In: MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003, p. 9-28.

MODESTO, Hélio. Planejamento governamental e urbanização. In: JAMESON, Samuel Haig (org.). **Administração municipal.** Rio de Janeiro: FGV, 1965.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como funciona o governo**: escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

_____. **Fundamentos da política pública**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.

MORIN, Edgar. **Os setes saberes necessários à educação do futuro**. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 11. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2006.

_____. **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução de Eliane Lisboa. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007.

_____. Complexidade restrita, complexidade geral. In: MORIN, Edgar; MOIGNE, Jean-Louis Le. **Inteligência da complexidade**: epistemologia e pragmática. Tradução de João Duarte. Lisboa/ Portugal: Instituto Piaget, 2009, p. 36-78

_____. Complexidade e liberdade. In: MORIN, Edgar et al. **A sociedade em busca de valores**: para fugir à alternativa entre o ceptismo e o dogmatismo. Tradução de Luís M. Couceiro Feio. Lisboa/Portugal: Instituto Piaget, 1996, p. 239-254.

MOURA, Maria Suzana et al. Gestão do desenvolvimento local, tempos e ritmos de construção: o que sinalizam as práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, p. 609-626, jul./ago. 2002. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_rap_artigos.asp?cd_edi=17>. Acesso em: 14 maio 2009.

MOURA, Suzana; LIMA, Regina. Tendências e instrumentos da gestão local da economia na atualidade. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS- RADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., Florianópolis, 2000. **Anais...** Disponível em:<http://www.anpad. org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_ subseção=51&cod_evento_edicao= 4&cod_edicao_trabalho=4078>. Acesso em: 22 maio 2009.

MUKAI, Toshio. Planejamento municipal: o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 251, p. 17-26, jan./fev. 2005. Disponível em: <http://www2.ibam.org.br/teleibam/revista_ detalhe. asp?idr=498>. Acesso em: 15 maio 2009.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas**: teoria e prática. Tradução de Carlos Alberto Primo Braga. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Ed. Da Universidade de São Paulo, 1980.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. Continuidade e descontinuidade administrativa no cotidiano da gestão pública brasileira: uma revisão bibliográfica. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., São Paulo, 2006. **Anais...** Disponível em:< http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao _subsecao=167&cod_evento_edicao=21&cod_edicao_trabalho=6663>. Acesso em: 13 maio 2009.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e descontinuidade administrativa em governos locais: fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**. 2006. 128 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em:<http://virtualbib.fgv.br/dspace/ bitstream/handle/10438/2423/53706.pdf? sequence=1 >. Acesso em: 23 maio 2009.

OLIVEIRA, Dauraci de Senna. **Planejamento municipal**. 3. ed. Rio de janeiro: IBAM, 1991.

OLIVEIRA, Fernanda Martinez de; LOTTA, Gabriela Spanghero. Democracia em construção: a participação dos cidadãos na gestão da educação no Município de Vicência (PE). In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29., Brasília, 2005. **Anais...**Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=30&cod_evento_edicao=9&cod_edicao_trabalho=71>. Acesso em: 13 maio 2009.

OLIVEIRA, João Bosco de; MARTINS, Paulo Emílio Matos. Avaliação do impacto de políticas públicas: uma proposta de medida da efetividade das ações de governo - educação e emprego na república da utopia. In: CONGRESSO NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1., 2003, Lisboa. **Anais...** Lisboa: Instituto Nacional de Administração, 2003.

OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. Repensando políticas públicas: por que freqüentemente falhamos no planejamento? In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29., Brasília, 2005. **Anais...**Disponível em:<http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=30&cod_evento_edicao=9&cod_edicao_trabalho=91>. Acesso em: 13 maio 2009.

_____. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 189-204.

OLIVEIRA, Marcos Inoi de. A evolução do orçamento público: do controle de gastos ao planejamento baseado em resultados. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., Florianópolis, 2000. **Anais...** Disponível em:<http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=51&cod_evento_edicao=4&cod_edicao_trabalho=4054>. Acesso em: 22 maio 2009.

OSBORNE, David; GAEBLER, E. Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 9. ed. Tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Júnior. Brasília: MH Comunicação, 1997.

PAYNE, Mark. Atores e arenas no processo de formulação de políticas: partidos políticos, legislaturas e presidentes. In: STEIN, Ernesto et al. (coord.). **A política das políticas públicas**:

progresso econômico e social na America Latina. Relatório 2006. 2. ed. 2. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

PAYNE, Mark; ECHEBARRÍA, Koldo. Atores e arenas no processo de formulação de políticas: as equipes de governo, a burocracia, os governos sub-regionais e o Poder Judiciário. In: STEIN, Ernesto et al. (coord.). **A política das políticas públicas**: progresso econômico e social na America Latina. Relatório 2006. 2. ed. 2. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

PFEIFFER, Peter. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**: coletânea, v. 1. Brasília, DF: ENAP, 2006.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília, DF: ENAP, 2000. (Texto para discussão, 37).

PENNA, Paulo Camilo de Oliveira. Planejamento: conceito. IN: JAMESON, Samuel Haig (org.). **Planejamento**. Rio de Janeiro: FGV, 1963.

PEREIRINHA, Antônio Isaías. Presidente da Câmara de Vereadores de São Luís. **Entrevista concedida a Antonio Blecaute Costa Barbosa**. São Luís: nov. 2009.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. O Que faz o governo municipal no Brasil? Realizações, tendências e perspectivas. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., Florianópolis, 2000. **Anais...** Disponível em:<http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=51&cod_evento_edicao=4&cod_edicao_trabalho=4048>. Acesso em: 22 maio 2009.

PREMCHAND, A. Temas e questões sobre a gestão da despesa pública. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**: coletânea, v. 2. Brasília, DF: ENAP, 2006.

PROCOPIUCK, Mario et al. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro 397. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 58, n. 4, p. 397-415, out./dez. 2007.

QUIRÓS, Mario Mora. Responsabilização pelo controle de resultados. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (coords.). **Responsabilização na administração pública**. Tradução de Luís Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006, p. 165-262.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em ciências sociais**. Tradução de João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. 5. ed. Lisboa, Portugal: Gradiva, 2008.

RAMOS, Guerreiro. **Administração e estratégia do desenvolvimento**: elementos de uma sociologia especial da administração. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1966.

REZENDE, Denis Alcides; GUAGLIARDI, José Augusto. Instrumentos de planejamento municipal, administração pública de prefeituras, sistemas de informação e tecnologia da informação: múltiplos estudos de casos em pequenos municípios do Paraná e Bahia.In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., São Paulo, 2006. **Anais...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=167&cod_evento_edicao=21&cod_edicao_trabalho=6527>. Acesso em: 13 maio 2009.

REZENDE, Denis; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 255-271, mar./abr. 2007 .

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (orgs.). **O orçamento público e a transição de poder**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ROCHA, Arlindo Carvalho. O Processo orçamentário brasileiro como instrumento de *Accountability*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., Salvador, 2008. **Anais...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=411&cod_evento_edicao=41&cod_edicao_trabalho=9877>. Acesso em: 13 maio 2009.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1998. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. 2 v. p. 187-217.

_____. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma, 1997.

SANTOS, Aline Regina; SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. A Proposta do novo serviço público e a ação comunitária de bairro: um estudo de caso. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., São Paulo, 2006. **Anais...** Disponível em:< http://www.anpad.org.br/evento.php? acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=167&cod_evento_edicao=21&cod_edicao_trabalho=6620>. Acesso em: 13 maio 2009.

SANTOS, Aristeu Jorge dos. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. **REAd**, Porto Alegre, ed. 22, v. 7, n. 4, jul./ago. 2001. Disponível em: <http://www.read.adm.ufrgs.br/edicoes/login.php?area=2&cod_artigo=116&cod_edicao=18&resumo_r=orçamento público&acao=busca&pagina=1>. Acesso em: 17 maio 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____.**Democracia e participação**: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Lisboa, Portugal: Afrontamento, 2002.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. O Município no federalismo brasileiro: descentralização, participação e controle externo. In: ENCONTRO DE DMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., Salvador, 2008. **Anais...** Disponível em:<http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_ edicao_subsecao=411&cod_evento_edicao=41&cod_edicao_trabalho=9849>. Acesso em: 13 maio 2009.

SANTOS, Hélio Tadeu Martins dos. **Sentidos do trabalho informacional corporativo**: uma investigação sobre o impacto do conhecimento no trabalho contemporâneo. Tese de doutorado. FGV/EBAPE, 2006.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento. **Plano Plurianual 2006-2009**: São Luís, 2007.

_____. **Planejamento estratégico**: São Luís + 400 anos. São Luís, 2008.

_____. **Plano emergencial de ações para os 100 primeiros dias de 2009.** São Luís, 2008.

_____. **Plano de governo.** São Luís, 2008.

_____. **Plano Plurianual 2010-2013.** São Luís, 2009.

SARAIVA, Luiz Alex Silva; GONÇALVES, Noeme Rodrigues. Governo + sociedade civil = programas sociais efetivos? In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., Rio de Janeiro, 2004. **Anais...** Disponível em:< http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=45&cod_evento_edicao=20&cod_edicao_trabalho=4901>. Acesso em: 13 maio 2009.

SCHNEIDER, Anne Larason. Pesquisa avaliativa e melhoria de decisão política: evolução histórica e guia prático. Tradução de Francisco G.Heidemann. IN: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 311-328.

SECCHIN, Carolina Ferreira; CALIMAN, Nara Falqueto. Poder local no Brasil: o papel do Estado e a participação da sociedade civil na gestão municipal. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 32., Rio de Janeiro, 2008. **Anais...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=391&cod_evento_edicao=38&cod_edicao_trabalho=8670>. Acesso em: 13 maio 2009.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Benedicto et al.(orgs.). **Dicionário de Ciências Sociais**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

SILVA, Benedicto. **Uma teoria geral de planejamento**. Rio de Janeiro: FGV, 1964.

SILVA, Lindomar Pinto da. A Sociedade civil e sua participação no processo de desenvolvimento local em um município do Estado da Bahia. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., Salvador, 2006. **Anais...**Disponível em:< http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_

edicao_subsecao=149&cod_evento_edicao=10&cod_edicao_trabalho=5267>. Acesso em: 13 maio 2009.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2000.

SIMON, Herbert A. Modelo comportamental de decisão racional. Tradução de Francisco G. Heidemann. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 2009, p.133-160.

_____. **Comportamento administrativo**. Tradução de Aluízio Loureiro Pinto. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1979.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Tradução de Alexandre Amaral Rodrigues e Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2003. v. 1 e 2.

SOBREIRA NETO, Francisco; HOURNEAUX JUNIOR, Flávio; POLO; Edison Fernandes. A adoção do modelo de planejamento estratégico situacional no setor público brasileiro: um estudo de caso. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 13, n. 39, p. 149-165, out./dez. 2006. Disponível em: < http://www.revistaoes.ufba.br/ include/getdoc.php?id=300&article=216&mode=pdf>. Acesso em: 17 maio 2009.

SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, v. 7, n. 13, p. 57-65, abr. 1987. Disponível em:<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad13/Fundap13/CONTINUIDADE%20E%20DESCONTINUIDADE%20EM%20ORGANIZACOES%20PUBLICAS%20UM%20P.pdf>. Acesso em: 20 maio 2009.

STEIN, Ernesto et al. (coord.). **A política das políticas públicas**: progresso econômico e social na America Latina. Relatório 2006. 2. ed. 2. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 7, p. 5-34, jun. 1997. Disponível em: <http://www.eaesp.fgvsp.br/subportais/ceapg/Acervo%20Virtual/Cadernos/Cadernos/Cad07.pdf>.Acesso em: 17 maio 2009.

VALLE, Beatrice Kassar do; PARES, Ariel. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**: coletânea, v. 1. Brasília, DF: ENAP, 2006.

VALLE, Maria Izabel Marques do. Participação social e governança: a experiência dos planos diretores participativos em municípios mineiros. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., Salvador, 2008. **Anais...** Disponível

em:<http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=411&cod_evento_edicao=41&cod_edicao_trabalho=9980>. Acesso em: 13 maio 2009.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; VIEIRA, Euripedes Falcão. Poder local e gestão urbana: formulação de uma visão estratégica à dinâmica das cidades. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 10, n. 27, maio/ago. 2003. Disponível em: <http://www.revistaoes.ufba.br /include/getdoc.php?id=406&article=334&mode=pdf>. Acesso em: 17 maio 2009.

VILLAÇA, Sérgio Paulo. Aproximando o planejamento estratégico da ação. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 256, p. 31-35, nov./dez 2005. Disponível em: <http://www2.ibam.org.br/teleibam/revista_detalhe.asp?idr=556>. Acesso em: 15 maio 2009.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Gente, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZINGANO, Marco. **Aristóteles**: tratado da virtude moral; ethica nicomachea I 13 – III 8. São Paulo: Odysseus, 2008.

APÊNDICE A – Rol de entrevistados e a pauta da entrevista

I - Rol de entrevistados

a. Albertino Leal de Barros Filho
   Controlador Geral do Município de São Luís

b. Antônio Isaias Pereirinha
   Presidente da Câmara de Vereadores de São Luís

c. Bruno Ferreira Barros de Almeida
   Gestor da Unidade Técnica de Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado

d. Francisco José Batista Barros
   Presidente do Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural (INCID)

e. Gustavo Pereira Costa
   Vice-Reitor da Universidade Estadual do Maranhão

f. João Castelo Ribeiro Gonçalves
   Prefeito de São Luís

g. Maria do Amparo Melo
   Secretária Municipal de Planejamento e Desenvolvimento

II – Pauta da entrevista

a. Instrumentos de planejamento governamental: aspectos constitucional-legais, conteúdo, calendário, ciclo, continuidade, integração e inter-relação;

b. Papel do Estado no contexto do município: atribuições e competências;

c. Processo de formação da decisão político-administrativa;

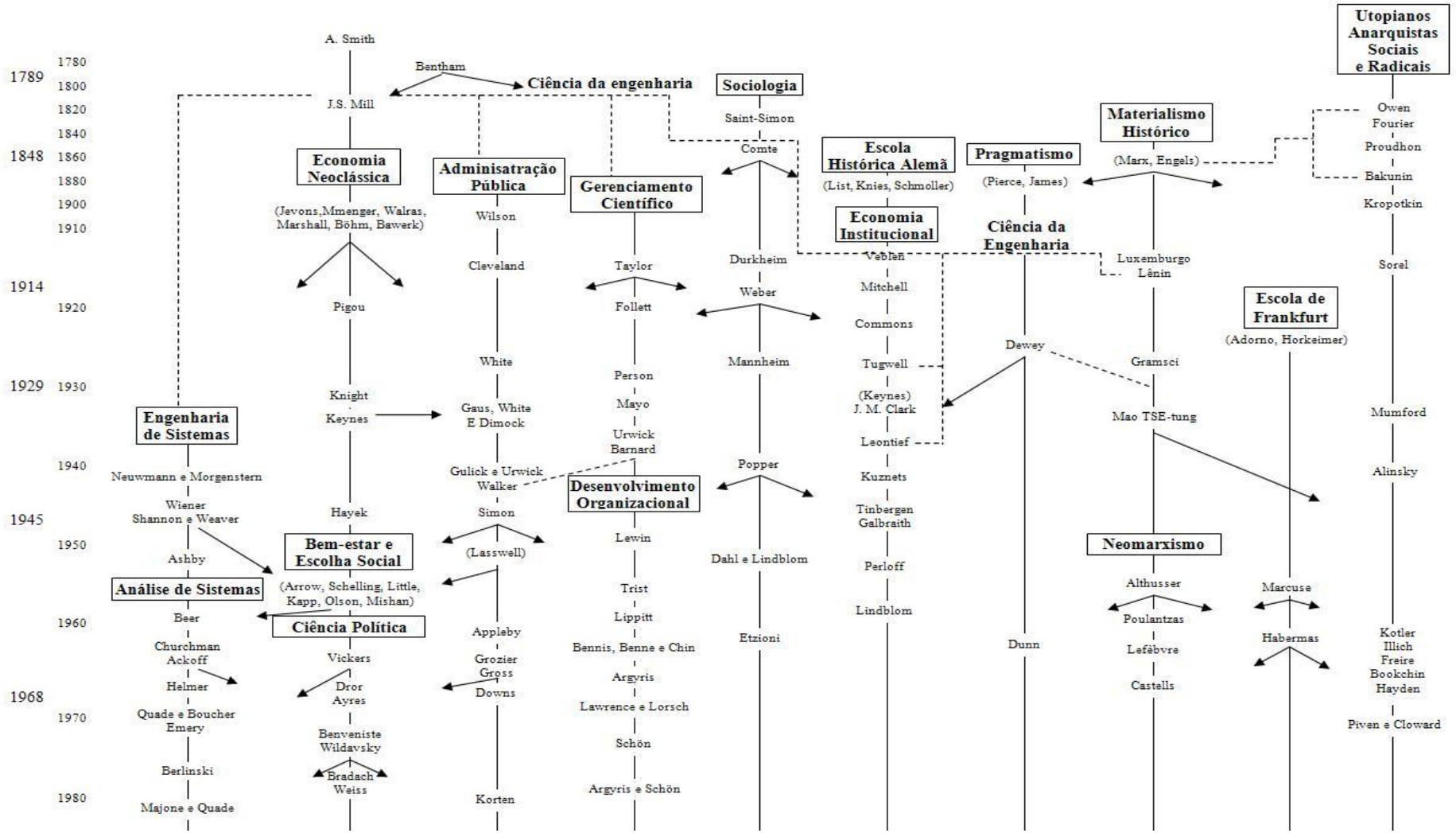
d. Atores envolvidos no planejamento das políticas púbicas;

e. Mecanismos de controle e responsabilização na Administração Pública; e

f. Avaliação de desempenho dos programas governamentais

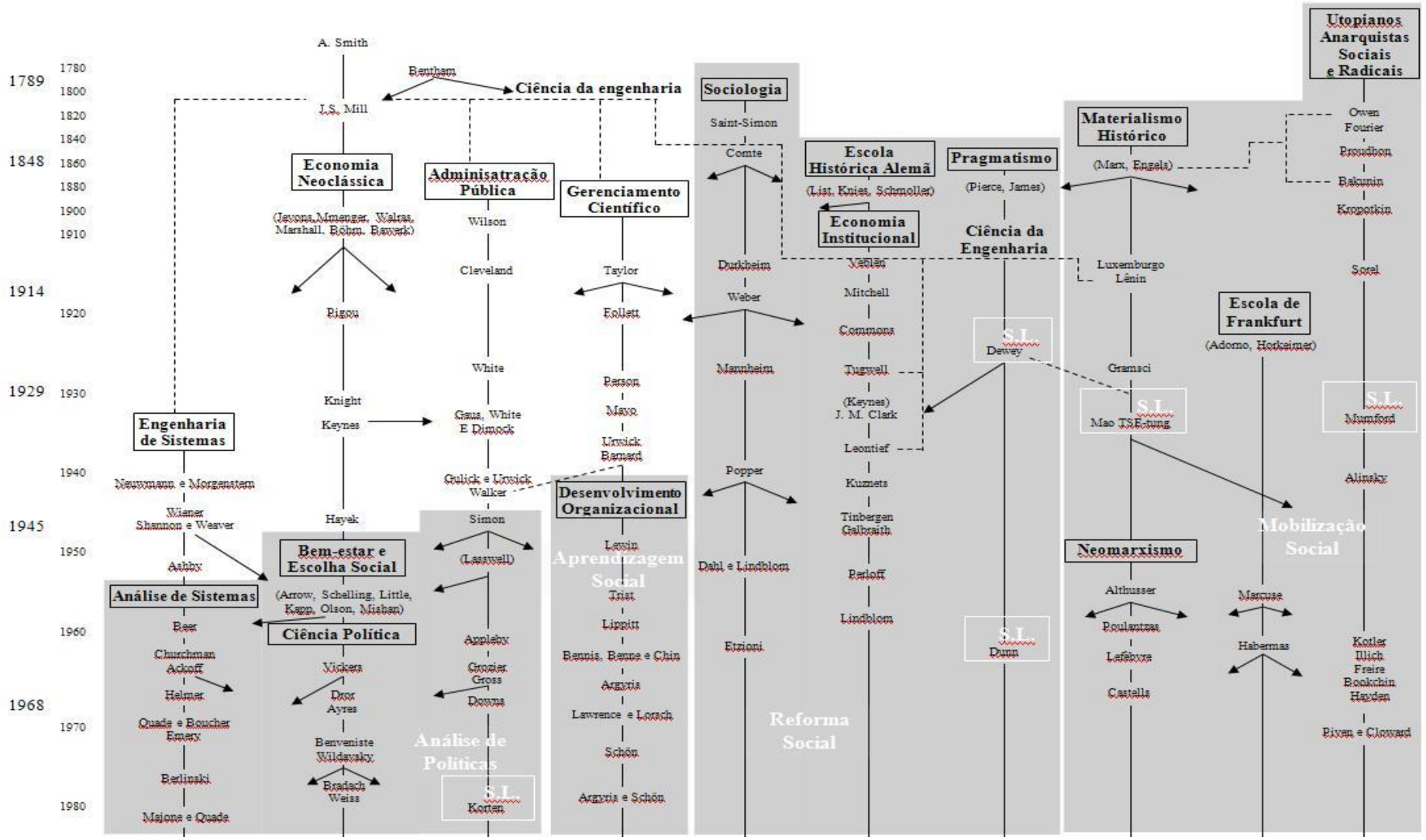
ANEXOS

ANEXO A – Influências intelectuais na teoria do planejamento americano



Fonte: Friedmann (2006, p. 74-75)

ANEXO B – Principais correntes da teoria do planejamento



Fonte: Friedmann (2006, p. 96-97)

ANEXO C – Marcos do planejamento público no Brasil (1947 a 2011)

1947 - Plano SALTE

Governo Eurico Gaspar Dutra

Primeiro ensaio de planejamento econômico no Brasil. Representava a soma de sugestões dos vários Ministérios. Dava prioridade a quatro áreas: saúde, alimentação, transporte e energia (daí a sigla SALTE). Os recursos para sua execução seriam provenientes da receita federal e de empréstimos externos.

1951 - Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

Governo Getúlio Vargas

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, vinculada ao plano americano de ajuda técnica para defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento econômico aos países subdesenvolvidos, foi importante para a tomada de consciência dos problemas econômicos nacionais. Por suas conclusões é que se criaram o BNDE (1952) e o Conselho de Desenvolvimento para Coordenação Econômico-Financeira (1956).

1952 - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)

Governo Getúlio Vargas

Criado para fomentar o desenvolvimento de setores básicos da economia brasileira, no plano público e no privado. Surgiu como órgão técnico para executar o programa de reaparelhamento econômico elaborado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

1956 - Plano de Metas

Governo Juscelino Kubitschek

Elaboração baseada no relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Teve origem nos estudos do grupo CEPAL-BNDE e representou o primeiro intento de submeter o desenvolvimento global do País à supervisão sistemática do Poder Público. Tinha como alvo os setores de energia e transporte, a indústria intermediária (siderurgia, cimento, papel), indústrias produtoras de equipamentos (automobilística, naval e bens de capital) e a construção de Brasília.

1967 - Decreto-Lei Nº 200

Governo Castelo Branco

Dentre outras inovações, organizou a orçamentação pública e instituiu a delegação de autoridade, a coordenação e o controle na Administração Pública. O Decreto promoveu a descentralização administrativa e a expansão da administração indireta (sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações e autarquias), favorecendo também o desenvolvimento de uma tecnoburocracia qualificada, coexistente com o núcleo tradicional da administração direta.

1972 - I Plano Nacional de Desenvolvimento - PND (1972-1974)

Governo Emílio Médici

Início do ciclo dos PND, marcando a fase conhecida como "milagre brasileiro", que se caracterizou pelo crescimento econômico acelerado, grande afluxo de capitais externos e substituição das importações. A marca registrada do I PND são os grandes projetos de integração nacional e expansão das fronteiras de desenvolvimento.

1975 - II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND (1975-1979)

Governo Ernesto Geisel

O II PND enfatizou o investimento em indústrias de base e a busca da autonomia em insumos básicos. A preocupação com o problema energético era evidente, com o estímulo à pesquisa de petróleo, o programa nuclear, o programa do álcool e a construção de hidrelétricas, a exemplo de Itaipu. Em 1979, o 2º choque do petróleo leva ao declínio do desempenho econômico. Tem início um período de inflação exacerbada. O planejamento governamental é profundamente esvaziado, tornando os planos seguintes - o III PND e I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - documentos meramente formais.

1988 - Reforma constitucional

Governo José Sarney

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro. O PPA deve estabelecer "de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada" . A vigência do PPA inicia-se no segundo ano do mandato presidencial e finda no

primeiro ano do mandato seguinte. O primeiro PPA, para o período 1991-1995, foi elaborado com o objetivo principal de cumprir a exigência constitucional.

1996 - Plano Plurianual 1996-1999

Governo Fernando Henrique Cardoso

O Plano Real, editado em 1994, trouxe a estabilidade econômica, viabilizando a retomada do planejamento governamental em novas bases. Elaborado no primeiro mandato do governo FHC, o PPA 1996-1999 introduziu novos conceitos no planejamento federal: os eixos nacionais de integração e desenvolvimento, como referência espacial do desenvolvimento, e os projetos estruturantes, essenciais para as transformações desejadas no ambiente econômico e social. O Programa Brasil em Ação agregou ao Plano o gerenciamento de empreendimentos estratégicos.

2000 - Plano Plurianual 2000-2003

Governo Fernando Henrique Cardoso

O PPA 2000-2003 introduziu na administração pública federal a gestão por resultados. Entre as suas principais inovações destacam-se a adoção do programa como unidade de gestão, a integração entre plano, orçamento e gestão, o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos, bem como o gerenciamento e a avaliação de desempenho em todos os programas do governo federal

2004 - Plano Plurianual 2004-2007

Governo Luiz Inácio Lula da Silva

A força-motriz do processo de formulação do PPA 2004-2007 foi a dinâmica das parcerias Estado-Sociedade, público-privado, governamental e não-governamental. Nesse sentido, 27 Fóruns de Participação Social do PPA foram realizados em todo o território nacional – nos 26 Estados e no Distrito Federal – para que fosse ouvida a sociedade organizada sobre os rumos estratégicos do planejamento. 2.170 organizações participaram dos debates em todo o Brasil, tais como: centrais sindicais, associações e federações empresariais, organizações não governamentais, movimentos populares, instituições religiosas e científicas, ou seja, um forte elenco de entidades fortemente representativas da sociedade civil brasileira avaliou o PPA e formulou sugestões e propostas. Além dos Fóruns de Participação Social, um intenso processo de debates se deu em torno das prioridades sociais, econômicas e políticas do PPA. Esse

processo envolveu o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conferências Temáticas, as mais diversas instâncias dos governos estaduais e municipais, além de iniciativas autônomas de vários setores sociais. O PPA 2004-2007 (Plano Brasil de Todos) inaugurou um modelo de desenvolvimento de longo prazo, para muito além de 2007, destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira. Foi a peça-chave do planejamento social e econômico do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A estratégia de Governo para os programas do Plano Plurianual 2004-2007 teve como base fundamental o Programa de Governo apresentado na campanha e pelo qual o Presidente Lula foi eleito presidente em 2002. O PPA 2004-2007 teve por objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam o crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia.

2008 - Plano Plurianual 2008-2011

Governo Luiz Inácio Lula da Silva

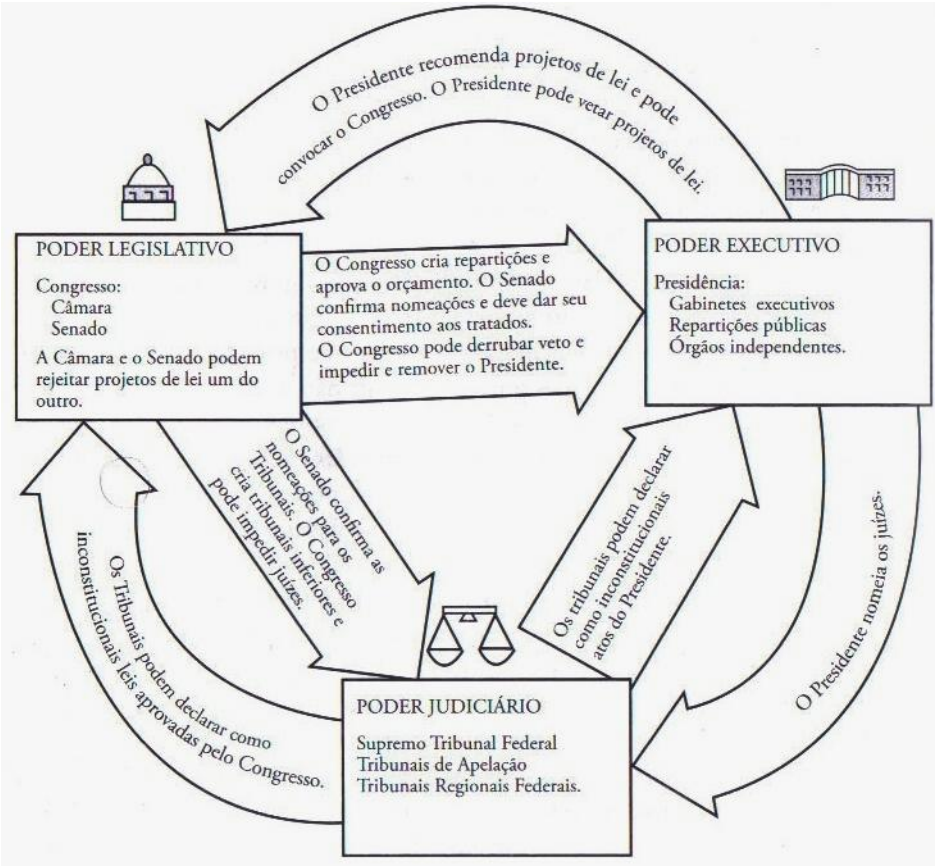
O PPA 2008-2011 tem a pretensão de responder ao desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. Organiza as ações do governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. Para impulsionar a estratégia de desenvolvimento escolhida, o governo reforça o conjunto dos programas finalísticos do plano e destaca três agendas prioritárias: Agenda Social, Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A Agenda Social compreende um conjunto de iniciativas prioritárias, com ênfase: nas transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares; no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos; na cultura e na segurança pública. A prioridade é a parcela da sociedade mais vulnerável. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) integra um conjunto de investimentos públicos em infra-estrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de diversas medidas de incentivo ao desenvolvimento

econômico, estímulos ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo. As metas propostas pelo PAC envolvem expansão significativa do investimento público e, em decorrência, do investimento privado. Como forma de viabilizar a estratégia de desenvolvimento, o PPA 2008–2011 prioriza: as políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda; a elevação da qualidade da educação; o aumento da produtividade e da competitividade; a expansão do mercado de consumo de massa; a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável; a melhoria da infra-estrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas); a redução das desigualdades regionais; e a segurança e o fortalecimento da democracia e da cidadania.

Fontes: Brasil (2002a); Brasil (2003); Brasil (2004a); Brasil (2007b); Brasil (2008a).

ANEXO D – Modelos de análise de políticas públicas

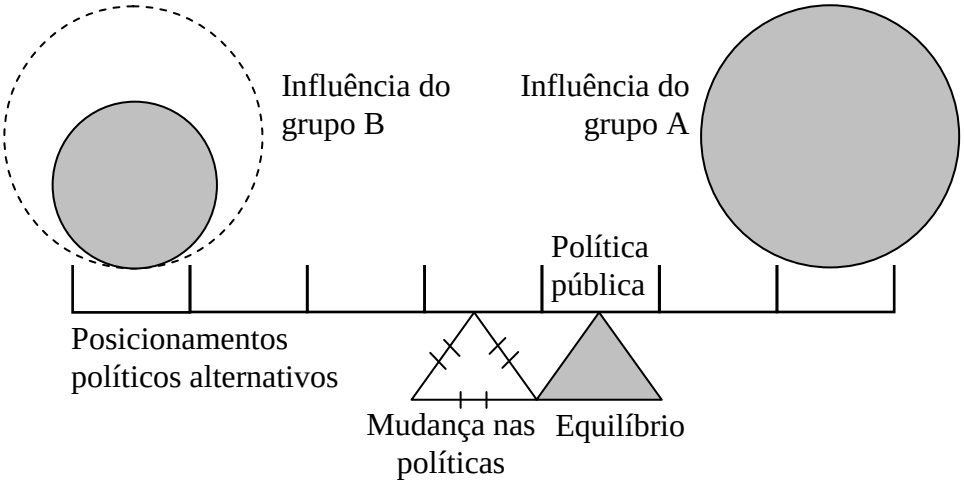
1 Modelo institucional: freios e contrapesos constitucionais


O Presidente recomenda projetos de lei e pode convocar o Congresso. O Presidente pode vetar projetos de lei.
PODER LEGISLATIVO
Congresso:
Câmara
Senado
A Câmara e o Senado podem rejeitar projetos de lei um do outro.
O Congresso cria repartições e aprova o orçamento. O Senado confirma nomeações e deve dar seu consentimento aos tratados.
O Congresso pode derrubar veto e impedir e remover o Presidente.
PODER EXECUTIVO
Presidência:
Gabinetes executivos
Repartições públicas
Órgãos independentes.
O Senado confirma as nomeações para os Tribunais. O Congresso cria tribunais inferiores e pode impedir juízes.
Os tribunais podem declarar como inconstitucionais atos do Presidente.
O Presidente nomeia os juízes.
Os Tribunais podem declarar como inconstitucionais leis aprovadas pelo Congresso.
PODER JUDICIÁRIO
Supremo Tribunal Federal
Tribunais de Apelação
Tribunais Regionais Federais.

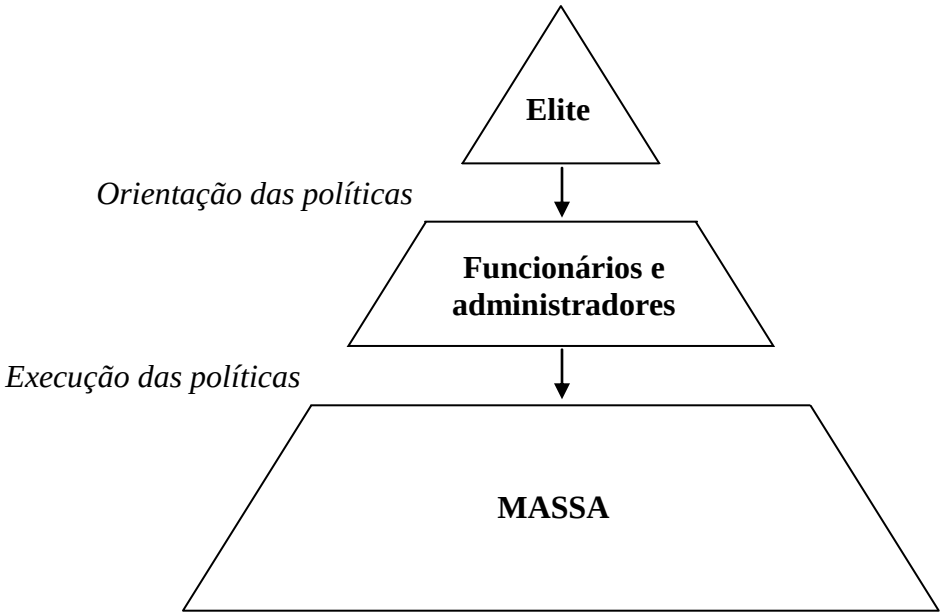
2 Processo político: matriz de análise

Atividades funcionais	*como categorias no governo*	*e como sistemas*	*com produto*
Percepção Definição Agregação Organização Representação	Problemas para o governo	Identificação de problemas	Problema a exigir solução
Formulação Legitimação Apropriação	Ação dentro do governo	Desenvolvimento do programa	Proposta a ser incluída no orçamento-programa
Organização Interpretação Aplicação	Governo diante do problema	Implantação do programa	Varia (serviço, pagamentos, instalações, controles etc.)
Especificação Mensuração Análise	Programa para o governo	Avaliação do programa	Varia (justificação, recomendação etc.)
Solução/ Conclusão	Solução do problema ou mudança	Encerramento do programa	Solução ou mudança

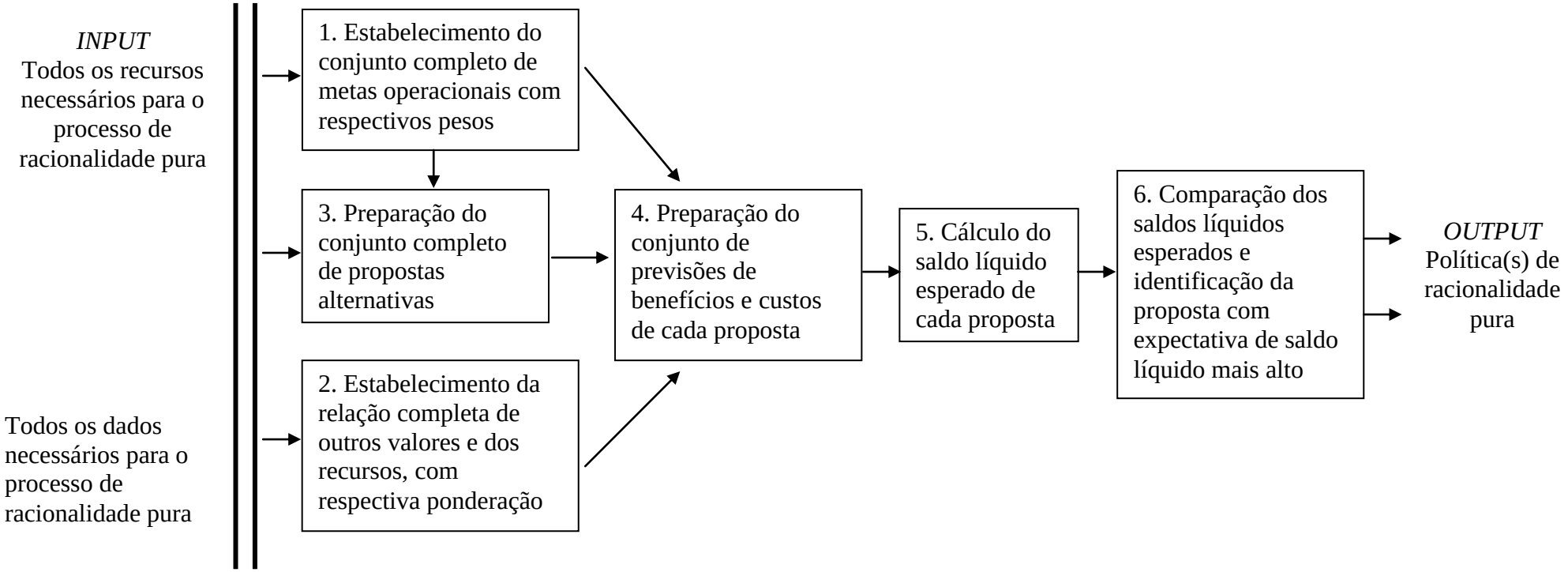
3 Modelo de grupo



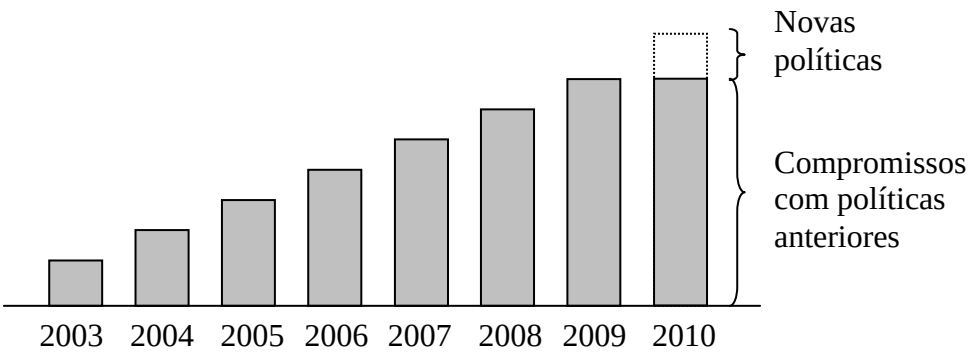
4 Modelo da elite



5 Modelo racional de sistema de decisão


INPUT
Todos os recursos necessários para o processo de racionalidade pura
Todos os dados necessários para o processo de racionalidade pura
1. Estabelecimento do conjunto completo de metas operacionais com respectivos pesos
2. Estabelecimento da relação completa de outros valores e dos recursos, com respectiva ponderação
3. Preparação do conjunto completo de propostas alternativas
4. Preparação do conjunto de previsões de benefícios e custos de cada proposta
5. Cálculo do saldo líquido esperado de cada proposta
6. Comparação dos saldos líquidos esperados e identificação da proposta com expectativa de saldo líquido mais alto
OUTPUT
Política(s) de racionalidade pura

6 Modelo incremental

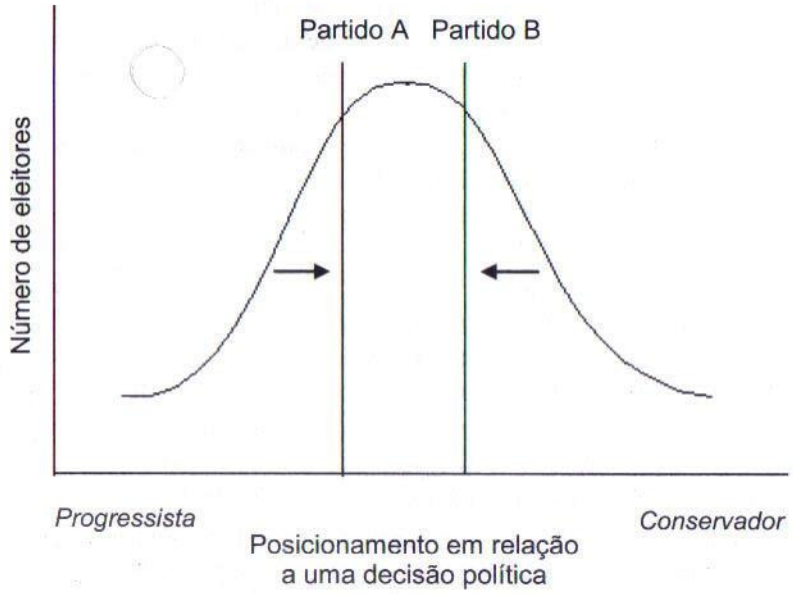


7 Modelo da teoria dos jogos

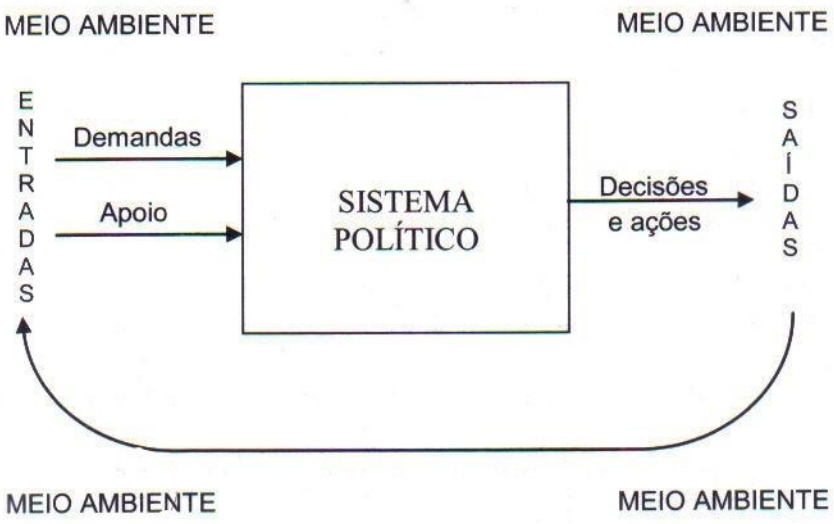
		JOGADOR A	
		Alternativa A_1	Alternativa A_2
JOGADOR B	Alternativa B_1	Resultado	Resultado
	Alternativa B_2	Resultado	Resultado

		MOTORISTA A	
		Manter-se no curso	Desviar-se do curso
MOTORISTA B	Manter-se no curso	A: -10 B: -10	A: -5 B: +5
	Desviar-se do curso	A: +5 B: -5	A: -1 B: -1

8 Opção pública: modelo de competição partidária para a maximização de votos



9 Modelo sistêmico



Fonte: Heidemann e Salm (2009, p. 102-125)

ANEXO E - O Relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento sobre o progresso econômico e social na América Latina: as dez principais mensagens

1 Os processos são importantes!

O processo mediante o qual as políticas são discutidas, aprovadas e executadas (o processo de formação de formulação de políticas) tem um impacto significativo na qualidade das políticas públicas, sobretudo na capacidade dos países de proporcionar um ambiente estável para essas políticas, modificá-las quando necessário, executá-las e fazê-las cumprir com eficácia, assegurando-se para que sejam adotadas em favor do interesse público.

2 É preciso ter cuidado com receitas de políticas universais que, supostamente, atuam independentemente do tempo e do lugar em que são adotadas.

A experiência recente dos países latino-americanos com as reformas do Consenso de Washington demonstra que reforma com orientação e conteúdos semelhantes podem gerar resultados muito diferentes. Um dos riscos em que se pode incorrer, ao defender a adoção de receitas universais de políticas - e uma das razões de ser do presente relatório -, é que as políticas não são adotadas ou executadas no vácuo. Ao contrário, são levadas a efeito no contexto das instituições políticas de um dado país. Essas instituições, assim como os processos de formação das políticas que elas ajudam a plasmar, podem ter um acentuado impacto sobre o êxito ou o fracasso de qualquer política.

3 Certos aspectos-chave das políticas públicas podem ser tão importantes na consecução das metas de desenvolvimento quanto seu conteúdo ou sua orientação.

O impacto das políticas públicas depende não só de seu conteúdo específico ou de sua orientação concreta, mas também de alguns de seus aspectos genéricos. Uma política "ideal", que careça de credibilidade ou que seja implementada e executada de modo inadequado, pode criar mais distorções que uma política "subótima" que seja estável e bem implementada. Este estudo examina seis desses aspectos-chave: *estabilidade; adaptabilidade; coerência e coordenação; qualidade de implementação e da aplicação efetiva; consideração do interesse público; e eficiência*. Estes aspectos-chave afetam em alto grau à medida que as políticas públicas podem realmente melhorar o bem-estar, ser sustentáveis no tempo e contribuir para o desenvolvimento em geral.

4 Os efeitos das instituições políticas nos processos de formação de políticas públicas só podem ser compreendidos de maneira sistêmica.

Os processos de formação das políticas públicas são muito complexos, devido à multiplicidade de atores que deles participam, com diferentes graus de poder, horizontes temporais e incentivos; à variedade de cenários em que atuam; e à grande diversidade das regras de jogo que podem repercutir sobre o modo como se atua. Atentar somente para algumas características institucionais (por exemplo, se o sistema de governo é presidencial ou parlamentar, ou se as regras eleitorais são do tipo majoritária ou de representação proporcional) levará a um conhecimento bastante fragmentado e insatisfatório desses processos. Para compreendê-los melhor, é preciso examinar a estrutura institucional com uma abordagem sistêmica ou de "equilíbrio geral".

5 Propostas de reforma política e institucional baseadas em generalizações amplas não são uma estratégia de reforma sólida.

Um corolário do ponto anterior é que os méritos das mudanças potenciais das regras políticas e institucionais devem ser avaliados com cuidado, para que se compreenda como essas regras se ajustam à configuração institucional mais ampla. As generalizações sobre os méritos de diferentes regimes políticos, sistemas eleitorais ou adjudicação constitucional de competência entre os diferentes poderes não têm muita utilidade. Pontos de vista de equilíbrio parcial que ressaltam a importância de uma única dimensão institucional podem levar a reformas institucionais e de políticas públicas equivocadas. Compreender os mecanismos gerais do processo político e do processo de reformulação de políticas em cada país, como sua trajetória histórica específica, constitui um pré-requisito primordial para a formulação de propostas adequadas de reforma política e de reformas institucionais.

6 As reformas de políticas públicas ou institucionais que tenham fortes efeitos de *feedback* sobre o processo de formulação de políticas devem ser tratadas com cuidados especiais, entendendo suas possíveis ramificações.

É freqüente que reformas de políticas públicas têm efeitos de feedback sobre o mecanismo de formulação de políticas. Esses efeitos, por criarem novos atores ou mudarem as regras do jogo, podem alterar a formulação de políticas em certos setores. No entanto, algumas reformas (sobretudo em setores com descentralização, processos orçamentários ou reformas do serviço público) podem exercer um impacto muito maior e modificar a dinâmica do processo de formulação de políticas do país. As reformas de políticas públicas ou institucionais que tenham fortes efeitos de feedback sobre o processo de formulação de políticas devem ser tratadas com cuidado especial, entendendo suas possíveis ramificações.

7 A capacidade dos atores políticos de cooperar ao longo do tempo é um fator-chave da qualidade das políticas públicas.

São muitos os atores – como políticos, administradores e grupos de interesse – que atuam em diferentes momentos de processo de formulação de políticas. Se participantes puderem cooperar entre si para firmar acordos e mantê-los ao longo do tempo, é provável que surjam melhores políticas. Nos sistemas que fomentam a cooperação, é mais provável que surja um consenso no que se refere à orientação das políticas e dos programas de reforma estrutural, e que os sucessivos governos consolidem as realizações de seus predecessores.

8 Processos políticos eficazes e melhores políticas públicas são facilitados pela existência de partidos políticos institucionalizados e programáticos, por legislativos que tenham uma sólida capacidade de elaborar políticas, por sistemas judiciários independentes e por burocracias fortes.

a) partidos políticos bem institucionalizados (sobretudo partidos com orientações nacionais e programáticas). Os partidos institucionalizados e programáticos tendem a ser atores congruentes nas políticas públicas de longo prazo. Um sistema político com um número relativamente pequeno de partidos (ou coligações) institucionalizados tem mais probabilidade de gerar cooperação intertemporal e de levar ao surgimento de posições de política consensuais e sustentadas em questões cruciais (*políticas de Estado*);

b) um legislativo com sólida capacidade para elaborar políticas. As políticas tendem a ser melhores quando os legislativos desenvolvem capacidade de formulá-las e quando participam,

de maneira construtiva, da formulação de políticas nacionais, em vez de, simplesmente, adotar um papel subserviente, em que só referendam os desejos do Poder Executivo;

c) ***um Judiciário independente***. Um Poder Judiciário eficaz e independente pode ser um facilitador que promova a negociação entre os atores políticos, ao fazer cumprir obrigações decorrentes de seus compromissos e assegurar que nenhum dos atores exceda os limites impostos pela Lei; e

d) ***um serviço civil desenvolvido***. Um serviço civil forte e com competência técnica pode contribuir para a qualidade das políticas públicas, ao lhes conferir mais estabilidade, melhorar a qualidade geral de sua execução e evitar que interesses especiais (que, comumente, preferem exercer sua influência durante a fase de execução das políticas) apropriem-se dos benefícios dessas políticas.

9 A maioria desses "bens institucionais" não se obtém da noite para o dia. Formá-los e mantê-los exige que os principais atores políticos tenham incentivos adequados.

Os incentivos de políticos profissionais, como presidentes, legisladores e líderes de partidos (assim como sua interação com o restante da sociedade), são fundamentais para o funcionamento das instituições. Para melhorar a capacidade de ação do Congresso, é preciso que os legisladores tenham incentivos para incrementá-la. A criação de um judiciário independente leva muito tempo, mas ele pode ser destruído da noite para o dia. Adotar as melhores leis de serviço do mundo não dará resultados se, nas indicações para os cargos burocráticos, o clientelismo continuar a ser uma moeda de troca usada pelos políticos para recompensar correligionários.

10 A liderança pode ser uma força vital para o desenvolvimento institucional, se for funcional.

Os líderes políticos podem desempenhar um papel vital como catalisadores no desenvolvimento das instituições. A liderança funcional pode incentivar processos deliberativos que permitam que as políticas públicas e as instituições se adaptem às necessidades e demandas da sociedade. Entretanto, a liderança pode ser também ineficaz. Ao invés de contribuir para o desenvolvimento institucional, líderes ineficazes podem gerar o efeito oposto. A acumulação de poder permite-lhes conseguir que as coisas sejam feitas, mas à custa de deliberação das instituições.

Fonte: Stein et al. (2007, p. 7-9)

ANEXO F – Análise comparativa das abordagens alternativas da avaliação

	Avaliação centrada em objetivos	*Avaliação centrada na administração*	*Avaliação centrada nos consumidores*	*Avaliação centrada em especialistas*	*Avaliação centrada em adversários*	*Avaliação centrada nos participantes*
1. Alguns proponentes	Tyler Provus Metfessel e Michael Hammond Popham Taba Bloom Talmage	Stufflebeam Alkin Provus	Scriven Komosk	Eisner Grupos de acreditação	Wolf Owens Levine Kourilsky	Stake Patton Guba e Lincoln Rippey MacDonald Parlett e Hamilton Cousins e Earl
2. Finalidade da avaliação	Determinar o grau em que os objetivos foram alcançados.	Dar informações úteis e ajudar na tomada de decisões.	Dar informações sobre produtos e ajudar na tomada de decisões sobre compras ou escolhas de serviços.	Oferecer julgamentos profissionais da qualidade.	Oferecer um exame equilibrado de todos os lados de questões controvertidas, sublinhando tanto seus pontos fortes quanto seus pontos fracos.	Compreender e retardar as complexidades de uma atividade programática, respondendo às necessidades de informação de determinado público.
3. Características distintivas	Definir objetivos mensuráveis; usar instrumentos objetivos para coletar dados; procurar discrepâncias entre objetivos e desempenho.	Ajudar na tomada de decisão racional em todos os estágios de criação do programa.	Usar listas de verificação de critérios para analisar produtos; testar produtos; informar os consumidores.	Basear juízos em conhecimentos e experiência individual; usar padrões de consenso; visitas à equipe/local.	Usar audiências públicas, pontos de vista contrários; decisões baseadas em argumentos ouvidos durante o processo.	Refletir sobre realidades múltiplas; usar o raciocínio e a conclusão indutivos; experiência do local em primeira mão.

	Avaliação centrada em objetivos	*Avaliação centrada na administração*	*Avaliação centrada nos consumidores*	*Avaliação centrada em especialistas*	*Avaliação centrada em adversários*	*Avaliação centrada nos participantes*
4. Usos no passado	Desenvolvimento de programas; supervisão de resultados; estimativa das necessidades.	Desenvolvimento de programas; sistemas administrativos institucionais; planejamento de programas; prestação de contas.	Relatórios ao consumidor; desenvolvimento de produtos; seleção de produtos para distribuição.	Auto-avalação; grupos *blue-ribbon*; exame de acreditação feito pelo comitê; crítica.	Exame de questões ou programas controversos.	Exame de inovações ou mudanças sobre as quais pouco se sabe; etnografias de programas em curso.
5. Contribuições à conceituação da avaliação	Mensuração do desempenho antes e depois; esclarecimento dos objetivos; uso de testes de objetivos e mensurações tecnicamente sólidos.	Identificar e avaliar necessidades e objetivos; considerar planos alternativos e avaliá-los; supervisionar a implementação de um programa; procurar defeitos e explicar resultados; verificar se as necessidades foram reduzidas ou eliminadas; meta-avaliação; orientações para institucionalizar a avaliação.	Listas de critérios para avaliar produtos e atividades educacionais; referências para arquivos de estudos terminados; papel formativo e somativo da avaliação; controle da tendenciosidade.	Legitimação da crítica subjetiva; auto-avaliação com verificação externa; padrões.	Uso de formas forenses e judiciais de audiências públicas; reexame completo da evidência; apresentação integral de múltiplas perspectivas; foco nas questões e no seu esclarecimento.	Planos de avaliação emergentes; uso de raciocínio indutivo; reconhecimento das múltiplas realidades; importância de estudar o contexto; critérios para julgar o rigor da investigação naturalista.

	Avaliação centrada em objetivos	*Avaliação centrada na administração*	*Avaliação centrada nos consumidores*	*Avaliação centrada em especialistas*	*Avaliação centrada em adversários*	*Avaliação centrada nos participantes*
6. Critérios para julgar as avaliações	Mensurabilidade dos objetivos; mensuração da confiabilidade e da validade.	Utilidade; viabilidade; propriedade; solidez técnica.	Eliminação da tendenciosidade; solidez técnica; critérios usados para tirar conclusões e fazer recomendações; evidência da necessidade e efetividade requeridas.	Uso de padrões reconhecidos; qualificações dos especialistas.	Equilíbrio, equidade; publicidade; oportunidade de verificar pontos de vista contrários.	Credibilidade; adequação; auditabilidade; confirmabilidade.

	Avaliação centrada em objetivos	*Avaliação centrada na administração*	*Avaliação centrada nos consumidores*	*Avaliação centrada em especialistas*	*Avaliação centrada em adversários*	*Avaliação centrada nos participantes*
7. Vantagens	Fácil de usar, foco nos resultados; grande aceitabilidade; obriga à definição de objetivos.	Abrangência; sensibilidade às necessidades de informação daqueles que ocupam posições de liderança; abordagem sistemática da avaliação ao longo de todo o processo de desenvolvimento do programa; bem operacionalizada com orientações detalhadas de implementação; uso de ampla variedade de informações.	Ênfase nas necessidades de informação do consumidor; influência sobre os criadores de produtos; preocupação com a relação custo-benefício e utilidade; existência de listas de verificação.	Cobertura ampla; eficiência (fácil de implementar e programas); capitaliza o juízo humano.	Cobertura ampla; exame das declarações; dirigida para o fechamento ou a resolução; lança luz sobre os diferentes lados das questões; impacto sobre o público; uso de grande variedade de informações.	Foco na descrição e no julgamento; interesse pelo contexto; abertura para desenvolver um plano de avaliação; pluralista; uso de raciocínio indutivo; uso de grande variedade de informações; ênfase na compreensão.

	Avaliação centrada em objetivos	*Avaliação centrada na administração*	*Avaliação centrada nos consumidores*	*Avaliação centrada em especialistas*	*Avaliação centrada em adversários*	*Avaliação centrada nos participantes*
8. Limitações	Simplificação exagerada da avaliação e dos programas; voltada exclusivamente para os resultados; reducionista; linear; ênfase exagerada nos resultados.	Ênfase na eficiência organizacional e no modelo de produção; premissas de ordem e previsibilidade na tomada de decisões; pode ser cara para administrar e manter; foco estreito nas preocupações dos líderes.	Custo e falta de financiamento; pode suprimir a criatividade ou a inovação; não é aberta ao debate nem ao exame de pontos de vista contrários.	Reprodutibilidade; vulnerabilidade a preferências pessoais; escassez de documentação que sirva de base para as conclusões; aberta ao conflito de interesses; visão superficial do contexto; uso exagerado da intuição; confiança nas qualificações dos "especialistas".	Árbitros ou juízes falíveis; elevados custos potenciais e grande consumo de tempo; dependência da capacidade de investigação e de comunicação dos apresentadores; irrelevâncias potenciais ou polarização artificial; limitada às informações a ser apresentadas.	Não é diretiva; tendência a ser atraída pelo bizarro ou atípico; pode ser intensiva em termos de mão-de-obra e ter custos elevados; generalização de hipóteses; risco de não conseguir chegar ao fechamento.

Fonte: Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 256-258)

ANEXO G – O cronograma e o procedimento metodológico do processo de planejamento estratégico: 2005-2008

Em 2005, foi criada a Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN), cujo propósito, entre outros, foi o de iniciar um processo de desenvolvimento sustentável para São Luís, elaborado com a participação de toda a sociedade, numa construção coletiva que garantisse a efetividade do processo. No período de 16 a 18 de março de 2006 a SEPLAN, em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), promoveram o seminário Interno "Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável de São Luís", para harmonizar conceitos, metodologias, ferramentas, bem como colher subsídios para que a Prefeitura de São Luís tivesse a sua posição preliminar na construção coletiva de uma agenda de desenvolvimento sustentável para o Município. Em seguida, nos dias 23 e 24 de março de 2006, o Prefeito realizou o "Fórum de Desenvolvimento Sustentável" de São Luís, aberto para toda a cidade, abordando "Os Caminhos Para o Desenvolvimento Sustentável de São Luís", nas dimensões: ambiental, social, econômica, captação de recursos, tecnológica, cultural, participação e controle social. Nesse encontro foi produzido o "Indicativo de Agenda do Desenvolvimento Sustentável de São Luís", construído por representantes da Prefeitura, do empresariado e da sociedade civil. Foi firmado, então, o "Protocolo de Intenções" para implantação do "Fórum Permanente de Desenvolvimento Sustentável de São Luís", com o objetivo de consolidar um espaço de debate para a formulação coletiva de ações promotoras do desenvolvimento da cidade. Logo em seguida, em maio de 2006, o Fórum realizou um workshop voltado para a temática da "dimensão econômica", com a parceria estratégica do Banco Mundial (BIRD). Nos dias 21 e 22 de março de 2007, realizou-se a "II Reunião Plenária do Fórum Permanente de Desenvolvimento Sustentável de São Luís". Na ocasião as discussões e contribuições tinham como foco produzir um diagnóstico da situação atual do Município, suas potencialidades, e fragilidades, assim como as ameaças e oportunidades ao desenvolvimento sustentável. A partir daí iniciou-se a construção do "planejamento estratégico: *São Luís + 400 anos"*, um documento síntese de todos esses encontros. Teve como subsídios: o "Indicativo de Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de São Luís" constituído com as informações emergidas das plenárias do "Fórum Permanente de Desenvolvimento Sustentável de São Luís" e o resultado do workshop da "dimensão econômica". Na sistematização dos trabalhos para a elaboração deste documento foi utilizada a metodologia de planejamento conhecida como Método Grumbach, uma ferramenta da inteligência brasileira que nos aponta a prospecção de cenários

e dá elementos e dados para um planejamento de curto, médio e longo prazo, através da identificação de cenários prospectivos. Para a construção desta proposta de planejamento estratégico, foram formados comitês técnicos com a representação efetiva dos diversos segmentos da sociedade civil organizada, da iniciativa privada, do setor acadêmico e o Poder Público. O "planejamento estratégico: *São Luís +400 anos"* - lançado em versão preliminar no dia 4 de setembro de 2007 - é um documento que fornece a visão atual do Município e dá a base para a formulação de estratégias que minimizem ou anulem as fragilidades existentes e maximize as fortalezas, mobilizando e sensibilizando os diversos atores para uma mudança do status atual e nos leve a constituir uma sociedade organizada, com ações planejadas visando a promoção da melhoria da qualidade de vida para todos. Esta proposta, construída no calor do embate participativo, ficou aberta para aqueles que estão comprometidos em atender as demandas atuais da sociedade, sem comprometer as necessidades das gerações futuras. [...] Nos dias 22 a 25 de janeiro de 2008 foi realizado o "I Workshop de Desenvolvimento Local", com a participação do Banco Mundial, onde foram abordados temas relacionados ao complexo portuário de São Luís, assim como ao turismo e Inovação (BIRD). [...] O cidadão também foi peça fundamental neste processo de construção da estratégia. Foram os inúmeros colaboradores que acessam a página do "Fórum Permanente de Desenvolvimento Sustentável de São Luís" que formularam as metodologias e deram os subsídios, através das respostas aos formulários sobre os temas: cultura, economia, educação, infra-estrutura urbana, meio ambiente, saúde, entre outros. O participante foi incentivado a analisar as medidas propostas e sugerir novos caminhos para a construção do modelo de cidade que atenda as necessidades da população sem comprometer as gerações futuras. Os produtos gerados por estas discussões serviram de base para o aprofundamento e a atualização do planejamento preliminar. [...] Nos dias 25 a 28 de março de 2008, realizou-se a "III Reunião Plenária do Fórum Permanente de Desenvolvimento Sustentável de São Luís". Paralelos ao evento foram realizados a "I Mostra de Desenvolvimento Sustentável" e o "I Prêmio de Desenvolvimento Sustentável". Na ocasião, dentre outras atividades, foi apresentada a versão atualizada do "Planejamento Estratégico: *São Luís + 400 anos*".

Fonte: SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento. **Planejamento estratégico**: São Luís + 400 anos. São Luís, 2008.

ANEXO H - O Plano de Governo do Prefeito: 2005-2008

A idéia-motriz da Administração Municipal é o eixo central do Plano de Governo, ou seja, a decisão de "transformar São Luís numa cidade desenvolvida, com elevados níveis sociais e econômicos da população". A fim de atingir este Objetivo Global, toda ação municipal está direcionada para a melhoria da renda da população, o que trará como conseqüência a promoção da inclusão social e da equidade, transformando São Luís numa cidade desenvolvida sustentavelmente, moderna e com a conservação de seu patrimônio histórico. Desta forma, espera-se obter como resultado a transformação da cidade, a qual será apresentada, ao Brasil e ao mundo, na comemoração do quarto centenário da cidade, a ocorrer no dia 08 de setembro de 2012. Assim, os programas que integram o PPA, quando integrados e articulados, devem contribuir para o alcance da Visão e da Missão da Administração Municipal, abaixo reproduzidas:

Visão: Ser a cidade referência em qualidade de vida, igualitária e inclusiva que garanta os direitos sociais do cidadão e a universalização do acesso às políticas públicas, garantindo o desenvolvimento sustentável e promovendo a cidadania.

Missão: Administrar a cidade de São Luís assegurando qualidade na prestação de serviços públicos de forma planejada, responsável, participativa, transparente e eficiente, mediante um modelo de gestão eficaz, voltado para a valorização do cidadão e para o crescimento sustentável com cidadania e justiça social.

O Plano de Governo define duas **Diretrizes** para as ações municipais:

a) *continuar inserindo São Luís na modernidade*: promover ações visando transformar São Luís numa cidade social e economicamente desenvolvida, destacada pela excelência de seus serviços, sua infraestrutura e meio-ambiente, ao mesmo tempo em que resguarde o seu patrimônio histórico e preserve suas características de cidade patrimônio da humanidade; e

b) *melhorar o perfil social e econômico da população de São Luís*: através do "Programa Nossa Vez", executando um amplo programa de geração de oportunidades de trabalho e renda, além do desenvolvimento comunitário.

Estas diretrizes se materializam nos três pilares do Plano de Governo, os quais foram convertidos em objetivos estratégicos do PPA, quais sejam:

a) *uma São Luís humana* (qualidade de vida), promovendo oportunidades de trabalho e renda, apoio à agricultura familiar, educação, saúde, assistência social,

fortalecimento da cidadania, cultura, habitação, segurança, esporte e lazer e segurança alimentar;

b) *uma São Luís moderna* (preparando São Luís para o amanhã), incluindo infra-estrutura urbana, serviço público de boa qualidade e uso de tecnologia de informação; e

c) *uma São Luís bonita* (a cidade que queremos), com a promoção do meio ambiente, do paisagismo, da limpeza e conservação da cidade, patrimônio histórico e turismo.

Fonte: SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento. **Plano Plurianual 2006-2009.** São Luís, 2007.

ANEXO I - O planejamento estratégico: 2005-2008

Visão: Ser uma cidade referência em qualidade de vida, igualitária e inclusiva, que possibilite os direitos sociais do cidadão e a universalização do acesso às políticas públicas, garantindo o desenvolvimento sustentável e promovendo a cidadania socioambiental.

Missão: Promover o desenvolvimento sustentável por meio da integração dos atores públicos, privados e a sociedade civil organizada, proporcionando uma economia viável e uma sociedade justa, respeitando os direitos humanos, as diversidades culturais e o meio ambiente, a fim de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população.

Valores:

Foco no ser humano: reconhecimento do valor da pessoa humana;

Preservação do meio ambiente: preservação ambiental simultânea ao desenvolvimento do município de São Luís;

Respeito aos direitos humanos: respeito à Declaração Universal dos Direitos do Homem da Organização das Nações Unidas que em seu art. 1º afirma que "todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos, dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade";

Equidade Social: interesse coletivo acima do individual no atendimento às políticas públicas essenciais, promovidas em parceria com todos os atores do município de São Luís;

Respeito à Identidade Cultural: reconhecimento dos valores culturais materiais e imateriais do município de São Luís.

Foco estratégico: este Planejamento tem como foco estratégico contribuir para que o Município alcance no futuro os seguintes estados de excelência:

São Luís Ambiental;

São Luís Inclusiva;

São Luís Produtiva;

São Luís Inovadora;

São Luís Competitiva (cooperação na competitividade);

São Luís Global.

Fatores críticos de sucesso:

Habitação: moradia digna para toda população do município de São Luís com infra-estrutura necessária;

Saneamento básico: sistema de saneamento básico para a população do município, com a distribuição de água, esgoto, coleta e destino do lixo;

Segurança pública: sistema de segurança pública capaz de garantir o bem-estar da população;

Saúde: sistema de saúde pública que garanta a prevenção e tratamentos ambulatoriais, hospitalares e de emergência;

Educação: sistema de educação básica, infantil, fundamental, profissionalizante e universitária que atenda a crianças, jovens, adultos e idosos do município de São Luís;

Transporte: sistema de transporte público eficiente que garanta à população o acesso a todos os bairros, comunidades e cidades vizinhas do município de São Luís;

Trabalho e Renda: garantia de trabalho e renda à população no município de São Luís;

Segurança Alimentar: garantia do abastecimento, da inspeção e da qualidade nutricional dos produtos alimentícios oferecidos à população do município de São Luís;

Lazer e entretenimento: garantia do acesso da população ao lazer e ao entretenimento, através de espaços e equipamentos necessários;

Tecnologia: garantia do acesso da população e das organizações à tecnologia digital e a outras inovações tecnológicas.

Políticas:

Valorização do Patrimônio Histórico: valorizar o acervo histórico do município de São Luís, preservando a titularidade recebida como "Cidade Patrimônio Histórico da Humanidade";

Valorização das manifestações culturais e gastronomia: incentivar as manifestações culturais e a gastronomia local, de forma a garantir a preservação dos valores existentes;

Boa Hospitalidade e Receptividade aos turistas: valorizar o tratamento diferenciado aos turistas, de forma a garantir a atratividade e a sua permanência no município de São Luís, proporcionando o desenvolvimento sustentável da atividade;

Incentivo às vocações locais: fomentar as atividades locais de produção, como a agricultura, o artesanato, o folclore, a fim de promover a inclusão social e geração de trabalho e renda.

Objetivos:

Desenvolvimento Ambiental Sustentável: tornar São Luís uma cidade sustentável do ponto de vista ambiental;

Desenvolvimento Social Sustentável: tornar São Luís uma cidade inclusiva permitindo que toda a sociedade tenha acesso aos serviços públicos básicos diminuindo as desigualdades sociais;

Desenvolvimento Econômico Sustentável: tornar São Luís uma cidade produtiva permitindo a geração de trabalho e renda para toda a sua população e participando de forma competitiva no cenário nacional e global;

Desenvolvimento Cultural Sustentável: tornar São Luís uma cidade reconhecida regional, nacional e internacionalmente por sua diversidade e respeito cultural compatível com o título de Patrimônio Cultural da Humanidade;

Desenvolvimento Tecnológico Sustentável: tornar São Luís uma cidade ino vadora em termos tecnológicos de forma sustentável;

Desenvolvimento da participação e do controle social: tornar São Luís uma cidade que permita a efetiva intervenção da sociedade organizada na concepção e nas tomadas de decisões para aplicação das políticas públicas;

*Captação de recursos para Financiamento de Políticas Públicas***:** tornar São Luís uma cidade que consiga captar recursos para o financiamento de suas políticas públicas com a participação de vários atores da sociedade, além daqueles concernentes ao ambiente do poder público;

Desenvolvimento de uma imagem global: desenvolvimento de uma imagem de São Luís compatível com a sua importância ambiental, cultural e geográfica de modo a inseri-la num contexto regional, nacional e, também, global.

O Planejamento estratégico ainda contempla a análise do ambiente interno e externo, destacando os pontos fortes e pontos fracos, nas dimensões econômica, cultural, social, ambiental, tecnológica, captação de recursos e participação e controle social. Nesta análise foram identificadas as oportunidades e as ameaças ao desenvolvimento ambiental, tecnológico, social, econômico, cultural, de captação de recursos e à participação e ao controle social, no Município de São Luís.

Por último, com base na metodologia aplicada, foi indicado um conjunto de eventos, de possível ocorrência, que nortearam a elaboração da estratégia para o horizonte de tempo definido (2006-2026). Para atestar a possibilidade de ocorrência destes eventos - e o impacto deles na elaboração e implementação da estratégia -, as questões foram submetidas à análise crítica de renomados especialistas nacionais. A lista a seguir constitui o cenário mais provável que resultou da análise levada a efeito pelos peritos consultados:

a) escassez de recursos hídricos;

b) crise econômica internacional;
c) crescimento da economia brasileira;
d) nova crise de energia;
e) incremento da produção de biocombustíveis;
f) inclusão digital;
g) melhoria da qualidade da educação;
h) ferrovia norte-sul;
i) expansão da formalização de empresas;
j) redução da violência urbana;
k) nova repartição de receita tributária;
l) roteiro turístico lençóis-delta-jeri; e
m) valorização do centro histórico de São Luís.

Fonte: SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento. **Planejamento estratégico**: São Luís + 400 anos. São Luís, 2008.

ANEXO J - O planejamento governamental: 2005-2008

A Base Estratégica do Plano Plurianual (PPA) guarda correspondência com o Plano Diretor da cidade de São Luís, conforme determinado pelo art. 40 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades). O Plano estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada. O PPA está ordenado sob a forma de programas, nos termos da Portaria nº 42/1999, do Ministério do Orçamento e Gestão. Os programas foram concebidos de modo a dar solução a problemas ou atender a demandas da sociedade, mediante um conjunto articulado de ações que assegurem a consecução do objetivo a que cada um se propõe. Além do seu aspecto legal e formal, entretanto, o PPA se apresenta como uma oportunidade para concretizar programaticamente as diretrizes e princípios do Plano de Governo. O que se obtém com a sua elaboração é o cumprimento de uma estrutura de planejamento moderna, em que, tendo por base um documento de caráter estratégico, o Plano de Governo, parte-se para outro mais executivo, o PPA, que será base da LOA, estes os instrumentos de efetivação do trabalho governamental. O Plano Plurianual terá como objetivo global transformar São Luís numa cidade desenvolvida, com elevados níveis sociais e econômicos da população. Por isso, serão prioridades: a Educação, visando a atingir 100% da população em idade escolar; a Saúde, com atendimento de alto nível de qualidade; a geração de renda e a adequação da Infra-estrutura, transportes e serviços urbanos, consoante com a condição de cidade Patrimônio da Humanidade. Para tanto, serão instrumentos uma política ambiental centrada na preservação dos recursos naturais e no paisagismo, a valorização das manifestações culturais, o associativismo e a participação comunitária na gestão do interesse público. Toda ação municipal, todavia, terá como objetivo transversal e permanente a melhoria das condições de renda da população. Nesse contexto, a ação municipal, a ser planejada numa perspectiva de médio e longo prazo, estará direcionada para objetivos estratégicos que se traduzirão na transformação de São Luís numa cidade que resguarde seu patrimônio histórico e que, ao mesmo tempo, seja social e economicamente desenvolvida.

Visão: Ser a cidade referência em qualidade de vida, igualitária e inclusiva que garanta os direitos sociais do cidadão e a universalização do acesso às políticas públicas, garantindo o desenvolvimento sustentável e promovendo a cidadania.

Missão: Administrar a cidade de São Luís assegurando qualidade na prestação de serviços públicos de forma planejada, responsável, participativa, transparente e eficiente,

mediante um modelo de gestão eficaz, voltado para a valorização do cidadão e para o crescimento sustentável com cidadania e justiça social.

Estratégias: As estratégias propostas buscam viabilizar um modelo de gestão compartilhada, que fomente a descentralização das ações e a municipalização dos serviços, além de estimular a parceria entre o poder público e o setor privado. Ainda no que concerne à gestão pública, a estratégia do PPA enfatiza os programas e ações voltados para a ampliação e modernização dos serviços públicos, assim como para a qualificação e valorização do servidor municipal. As estratégias da Administração Municipal são:

a) consolidar e promover parcerias com as demais esferas de governo, com as organizações privadas, organizações não governamentais e sociedade civil, fortalecendo as relações entre Estado e Sociedade, tendo as instituições locais como agentes principais na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas, enfim, ampliando a interlocução da Administração Municipal com a Sociedade;

b) promover a integração de ações municipais, privilegiando a transversalidade;

c) criar mecanismos que propiciem a melhoria das relações entre os homens e destes com o seu ambiente, social ou natural;

d) promover a educação, a inclusão digital e as inovações tecnológicas, aumentando o acesso à informação e a competitividade local.

A partir dessa visão, missão e estratégias é que se apresenta o conjunto de Objetivos Estratégicos, Diretrizes, Macro-objetivos Setoriais e Programas para a Administração Municipal de São Luís, conforme explicitado a seguir.

Objetivo Estratégico: Indica o objetivo de longo prazo que será perseguido com maior intensidade no período do Plano Plurianual pela Administração Municipal, norteando a formulação de políticas públicas e programas. A cada Objetivo Estratégico está associada uma diretriz, ou seja, um conjunto de critérios de ação e decisão que devem disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos nos processos de planejamento e gestão, indicando a forma ou condição para se atingir determinado objetivo. Os Objetivos Estratégicos e as Diretrizes que direcionam o foco da Administração Municipal são:

a) *elevar a qualidade de vida da sociedade*: **diretriz:** transformar São Luís numa cidade mais desenvolvida, com a melhoria dos níveis de qualidade de vida da população, garantindo educação de qualidade, segurança alimentar, atenção integral à saúde, assistência social, desporto, lazer e cultura;

b) *incentivar a geração de trabalho e renda*: **diretriz:** articular, com parceiros públicos e privados, ações em programas de geração intensiva de emprego, trabalho e renda, acoplados ao sistema de desenvolvimento comunitário.

c) *inserir São Luís na modernidade:* **diretriz:** fazer de São Luís, Patrimônio da Humanidade, uma cidade reconhecidamente moderna com preservação de suas características e destacada pela excelência de sua infra-estrutura, garantindo o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e rural, através do direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, à acessibilidade, ao meio ambiente, ao paisagismo, à conservação de seu patrimônio histórico-cultural, uso de tecnologia contemporânea de planejamento, informação e comunicação, gestão, finanças e participação popular.

Macro-objetivo: Indica o objetivo de médio prazo de uma política pública ou de um conjunto de políticas públicas, especificando a prioridade das intervenções concretas das políticas públicas setoriais por parte dos respectivos órgãos responsáveis. Os macro-objetivos, portanto estabelecem o elo entre o Plano Plurianual e as leis reguladoras de políticas públicas e dos planos setoriais elaborados, tais como o Plano Diretor de Iluminação Pública e o Plano da Paisagem Urbana. Os macro-objetivos que compõem o Plano Plurianual são:

a) maximizar a qualidade e a eficiência do Sistema Municipal de Saúde, fortalecendo a saúde preventiva, a saúde da família e a medicina de alta eficiência e resolutividade;

b) maximizar a qualidade e a eficiência do Sistema Municipal de Educação, universalizando o acesso à educação;

c) promover a inclusão social, o aumento da auto-estima e a equidade por meio do fortalecimento das políticas de assistência social, segurança alimentar, cultura, desporto e lazer;

d) promover o desenvolvimento sustentável, fomentando as atividades produtivas, o trabalho e a renda e aumentando a competitividade local por meio de assistência técnica e financeira ao pequeno empreendedor;

e) promover a requalificação do turismo de São Luís;

f) promover a gestão democrática da cidade, por meio do orçamento participativo e da promoção dos direitos e da cidadania;

g) promover ações de valorização e conservação do Patrimônio Histórico e do título de Cidade Patrimônio Histórico da Humanidade;

h) fortalecer a sustentabilidade ambiental por meio de educação ambiental, gestão de resíduos sólidos e promoção do saneamento básico;

i) ampliar e conservar a infra-estrutura urbana, por meio da preservação da paisagem urbana, da promoção da acessibilidade e do fortalecimento dos sistemas viários, de iluminação pública e de transportes urbanos;

j) buscar a prestação da excelência dos serviços públicos, fortalecendo as funções de planejamento, administração de receitas e de gestão da Administração Municipal e da Política de Metropolização da Grande São Luís.

Programas prioritários: A seleção dos 15 programas prioritários da Gestão Municipal obedeceu aos critérios estabelecidos no Plano Plurianual, ou seja. São essas as prioridades: a Educação, visando a atingir 100% da população em idade escolar; a Saúde, com atendimento de alto nível de qualidade; a geração de renda e a adequação da Infraestrutura, transportes e serviços urbanos, consoante com a condição de cidade Patrimônio da Humanidade. Abaixo relacionamos os programas prioritários deste Plano Plurianual.

a) *Na área da Educação*: Democratização do Acesso à Escola; Melhoria da Qualidade do Ensino;

b) *Na área da Saúde*: Saúde Preventiva e Atenção Básica; Assistência Ambulatorial e Hospitalar; Vigilância em Saúde;

c) *Na área de geração de renda*: Abastecimento e Comercialização; Dinamização do Turismo; Fomento à Produção, ao Trabalho e a Renda;

d) *Na área de adequação da infra-estrutura, transportes e serviços urbanos, consoante com a condição de cidade patrimônio da humanidade*: Controle e Segurança do Tráfego Urbano; Sistema de Transporte Urbano; Patrimônio Cultural – Pro – cidades; Limpeza Pública; Iluminação Pública; Construção e Conservação da Malha Viária de São Luís;

e) *Modernização da gestão e do planejamento*: PNAFM: Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal do Município.

Fonte: SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento. **Plano Plurianual 2006-2009.** São Luís, 2007.

Anexo L – Plano emergencial: ações para os 100 primeiros dias de 2009

I - EDUCAÇÃO

1. *Implantação do grupo de apoio didático (reforço escolar) para os alunos das últimas etapas do 2º ciclo (antiga 4ª série) e do 4º ciclo (antiga 8ª série), atual 9º ano*. Objetivo: melhorar o desempenho escolar e o índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) dos discentes matriculados nas etapas finais do 2º e 4º ciclo. Meta: atender 14.300 alunos em 480 turmas.

2. *Distribuição de fardamento escolar*. Objetivo: promover as condições de eqüidade de todos os alunos e alunas. Meta: distribuição de kit de fardamento escolar para alunos atendidos nas creches e no ensino fundamental no ano de 2009.

3. *Conclusão das construções, ampliação e reforma das escolas*. Objetivo: melhorar a qualidade do trabalho docente, garantir o atendimento da demanda dos alunos/as e promover a melhoria do rendimento escolar. Meta: concluir a construção de sete escolas e a reforma de duas até março de 2009; reformar e ampliar 16 escolas.

4. *Regulamentação da jornada de trabalho de quarenta horas, fundamentada no plano de cargos, carreiras e vencimentos (lei n° 4.931 de 07/04/2008)*. Objetivo: regulamentar a jornada de 40 horas, a partir de critérios legais e do ponto de vista do interesse público da rede e rever os casos de concessão de ampliação sem respaldo pedagógico e de interesse social. Meta: implantar a jornada ampliada progressivamente de acordo com o interesse público e as reais demandas da rede.

5. *Realização de contrato emergencial, por 180 dias para garantir o fornecimento da alimentação escolar até que se realize um novo processo licitatório na forma da lei*. Objetivo: garantir o fornecimento da merenda escolar no primeiro semestre de 2009. Meta: garantir o fornecimento regular e com qualidade da alimentação escolar a 100% dos alunos da rede de ensino da prefeitura de São Luís.

6. *Renovação dos contratos de locação dos atuais imóveis locados pela SEDED*. Objetivo: garantir a continuidade das atividades escolares e administrativas realizadas nesses imóveis. Meta: renovar o contrato de locação de 61 espaços.

7. *Contrato emergencial de 180 dias para aquisição de combustível e lubrificante*. Objetivo: garantir o abastecimento dos veículos no intuito de manter as ações finalísticas e serviços da SEMED. Meta: abastecimento de 100% da frota de veículos da SEMED.

8. *Asseguração da captação de recursos junto aos parceiros*. Objetivo: efetuar aditivos, corrigir defeitos técnicos para evitar o cancelamento de recursos já aprovados e que se encontram a disposição da prefeitura de São Luís através do fundo nacional de desenvolvimento da educação (FNDE). Meta: recuperar todos os convênios que se encontram paralisados

9. *Conclusão do levantamento da situação escolar (LSE)*. Objetivo: concluir o levantamento em planta das estruturas físicas de todas as escolas da rede, bem como a sua situação de regularidade, no que se refere ao domínio do terreno, licenciamento de construção e habite-se. Meta: conclusão do LSE quanto à situação física e de regularidade em 85% das escolas da rede.

10.*Auditoria do exercício físico-financeiro do exercício de 2008*. Objetivo: identificar, classificar e caracterizar a situação dos empenhos e cancelados, bem como os motivos que levaram a essa tomada de decisão. Meta: realização de auditoria do exercício de 2008.

11.*Retomada do processo licitatório para a construção de sete bibliotecas regionais de referência*. Objetivo: garantir agilidade na retomada do processo licitatório para cumprir o cronograma inicial de construção das sete bibliotecas regionais de referência da SEMED. Meta: retomar e readequar o processo licitatório no prazo de 30 dias.

12.*Construção do pacto pela qualidade das escolas municipais de São Luís*. Objetivo: estabelecer metas sobre o desempenho dos alunos, organização dos espaços, formação dos professores e relação escola – comunidade, promovendo assim a elevação do IDEB e garantindo a qualidade social da educação. Meta: implementar em 100% das escolas da rede o contrato de gestão nos 100 primeiros dias.

13.*Divulgação das propostas curriculares da rede municipal de ensino de São Luís*. Objetivo: garantir a distribuição dos cadernos com as propostas curriculares como diretrizes referenciais na elaboração dos projetos políticos pedagógicos e os planejamentos dos professores. Meta: disponibilizar até março essas propostas curriculares para todas as escolas da rede.

14.*Aquisição de livros didáticos*. Objetivo: adquirir livros didáticos para a educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos. Meta: aquisição de livros 6.000 educação infantil, 13.000 educação de jovens e adultos, 13.000 de filosofia para a EJA e para o ensino fundamental, sendo 45.000(quarenta e cinco mil) de língua inglesa, 10.000 (dez mil) de história e geografia do maranhão.

15.*Conferência municipal de educação (COMED).* Objetivo: realizar a conferência municipal de educação como espaço preparatório de debates à conferência estadual de educação que deverá ocorrer até 30 de novembro de 2009 e a conferência nacional de educação (CONAE), que ocorrerá no período de 23 a 27 de abril de 2010. Meta: realizar até 30 de junho de 2009 a conferência municipal de educação (COMED).

II – SAÚDE

1. *Plano de ajuste na lei orçamentária para 2009*. Objetivo: revisar o orçamento anual previsto para a área da saúde, garantido recursos suficientes para execução das ações e serviços. Meta: revisão do orçamento para 2009, visando garantir a assistência à saúde da população com qualidade.

2. *Revitalização dos hospitais de urgência e emergência*. Objetivo: fortalecer a rede de urgência e emergência municipal de São Luís. Meta: Socorrão I, Socorrão II e hospital da criança, revitalizados através da reforma, ampliação e aquisição de equipamentos adequados.

3. *Plano de contingência da febre hemorrágica da dengue*. Objetivo: diagnosticar e tratar os casos de dengue no município, visando reduzir o índice de letalidade a menos de 1%. Meta: atender toda a demanda de pacientes com dengue nas unidades de saúde.

4. *Ação participativa "dialogando com os bairros" (gestão e controle social parceria no fortalecimento do governo).* Objetivo: fortalecimento da gestão municipal junto à comunidade por área distrital. Meta: garantir a participação da comunidade nas definições das ações de saúde locais, por meio dos espaços de controle social.

5. *Campanha educativa carnaval, semana santa e semana municipal de mobilização contra dengue e DST/AIDS*. Objetivo: realizar ações educativas junto à população sobre a prevenção em DST/AIDS e orientações sanitárias sobre manipulação, armazenamento de alimentos e demais cuidados básicos de higiene; realizar mobilização social, envolvendo a comunidade, sobre a importância de das ações preventivas de combate a dengue.

6. *Divulgação das localidades onde se realiza marcação de consultas e das unidades de urgência e emergência*. Objetivo: socializar junto a população os locais de marcação de consulta, objetivando diminuir a aglomeração na CEMARC; informar a população sobre a localização das unidades de urgência e emergência e as ofertas de serviços, visando desconcentrar os atendimentos nos dois hospitais socorrões. Meta: a população conhecendo e utilizando os espaços descentralizados de marcação de consultas e exames; a população buscando outras unidades de urgência e emergência para realização de serviços.

7. *Organização do atendimento nas unidades de urgência e emergência utilizando o sistema de classificação de risco*. Objetivo: melhorar a resolutividade e agilizar o atendimento dos serviços de urgência e emergência. Meta: atender os pacientes no tempo exigido pela gravidade da doença.

8. *Reorganização da oferta de serviços do hospital da mulher*. Objetivo: colocar em funcionamento toda a capacidade de serviço do hospital da mulher, para melhor atender a população feminina e a comunidade da área Itaqui-bacanga. Meta: atender a demanda da população com serviços de média e alta complexidade na área do Itaqui-bacanga.

9. *Revisão da situação contratual dos agentes comunitário de saúde (ACS)*. Objetivo: manter funcionando o programa de ACS e a estratégia saúde da família. Meta: ACS executando suas atividades junto à comunidade.

10. *Garantia da execução dos convênios do QUALISUS*. Objetivo: garantir a continuidade das obras e reformas já iniciadas e a aquisição dos equipamentos em processo de licitação. Meta: obras e reformas concluídas no prazo previsto pelo convênio.

11. *Renovação e realinhamento de contratos de locação*. Objetivo: garantir a continuidade das ações e serviços realizados nesses imóveis. Meta: renovar e realinhar os contratos de locação dos imóveis utilizados pela SEMUS.

III – AGRICULTURA, PESCA E ABASTECIMENTO

1. *Operacionalizar o fundo municipal de produção, pesca e abastecimento – Fepa.* Objetivo: ampliar as ações do Fundo que já existe no orçamento da Prefeitura Municipal e pela captação de recursos do Governo Federal. Meta: acesso a micro crédito desburocratizado para aproximadamente 10.000 produtores rurais.

2. *Fortalecer as ações institucionais através do estabelecimento da cooperação técnica com o consórcio intermunicipal de produção e abastecimento.* Objetivo: estender parceria do

consórcio intermunicipal de produção e abastecimento com os municípios de Axixá, Morros, Presidente Juscelino, Rosário, Santa Rita e Itapecuru, visando aumentar a produção de hortifrutigranjeiros e sua participação no mercado de São Luis. Meta: aumentar a oferta de hortifrutigranjeiro no mercado de São Luís.

3. *Implementar o programa bom preço articulado com as políticas de inclusão social dos governos estadual e federal.* Objetivo: desenvolver um programa que disponibilize para a população de baixa renda, produtos da cesta básica a preços compatíveis com a renda que recebe dos programas sociais e com o valor do salário mínimo vigente. Meta: implantar o programa bom preço até março de 2009.

4. *Reforma emergencial do mercado da liberdade.* Objetivo: reformar em caráter de emergência do Mercado da Liberdade. Meta: mercado da Liberdade reformado até março de 2009.

IV – OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS

1. *Conservação e melhoria do revestimento asfáltico.* Objetivo: melhorar a trafegabilidade, dar maior conforto e segurança aos motoristas. Meta: recuperar 150.000 m2 de vias.

2. *Ação emergencial: limpeza e desobstrução do sistema de drenagem pluvial.* Objetivo: melhorar o escoamento da água e evitar inundações. Meta: recuperar 8.000 m (oito mil metros) de rede de drenagem pluvial.

3. *Recuperação de estradas vicinais.* Objetivo: recuperar as estradas vicinais para facilitar o escoamento da produção da zona rural. Meta: recuperar 80 km.

4. *Mutirão de Limpeza Pública.* Objetivo: realizar a limpeza pública nos principais corredores e em ruas e avenidas de bairros. Meta: roçar, recuperar meio fio, plantar mudas e recolher 150.000 (cento e cinqüenta mil toneladas) de resíduos sólidos existentes nos principais corredores e em ruas e avenidas de bairros.

V – TRANSPORTES

1. *Recuperar abrigos e pontos de parada*. Objetivo: melhorar as condições dos abrigos e pontos de parada, possibilitando maior conforto aos usuários. Meta: recuperar 250 abrigos/Pontos de Parada.

2. *Recuperar equipamentos semafóricos e complementação da sinalização vertical.* Objetivo: facilitar o tráfego dos condutores de veículos e pedestres nas vias públicas. Meta: redimensionar prioritariamente os semáforos existentes nos 09 corredores de transporte coletivo e implantar Sinalização Vertical nos locais necessários.

3. *Recuperação da pintura de faixas de trafego e travessias de pedestres nos principais corredores incluindo rebaixamento das calçadas e iluminação nas faixas de pedestres.* Objetivo: tornar as vias de transito, mais seguras para motoristas e pedestres. Meta:

recuperar a sinalização horizontal em 19 (dezenove) corredores, implantar rampas de acessibilidade onde necessário e iluminar as travessias de pedestres.

VI – URBANISMO

1. *Implantação do programa palafitas zero.* Objetivo: proporcionar as famílias ludovicense habitações dignas com acesso a serviços de limpeza urbana, abastecimento de água, iluminação e saneamento. Meta: atender as famílias que atualmente residem em palafitas transferindo-os para solo firme e habitações dignas de acordo com a disponibilidade orçamentária.

2. *Bom preço material de construção.* Objetivo: permitir a aquisição de material de construção pelas famílias de baixa renda a preço de custo ou subsidiado pelo Governo Municipal. Meta: implantar gradativamente o programa com previsão de atendimentos de determinado número de famílias logo no primeiro trimestre de governo conforme disponibilidade orçamentária destinada ao programa.

3. *Continuidade das ações programáticas e dos projetos em desenvolvimento no âmbito do físico-territorial do município.* Objetivo: evitar descontinuidade nas ações programáticas e projetos em execução com recursos oriundos do Banco Mundial e PNAFM. Meta: implementar os programas e projetos já pactuados de acordo com as metas previstas, bem como proceder a eventuais adequações e ajustes conforme objetivos traçados pelo novo Governo.

VII – SEGURANÇA ALIMENTAR E CONSELHOS

1. *Café matinal: bom dia São Luis.* Objetivo: fornecer 300 cafés da manhã por dia aos usuários do transporte urbano de integração. Metas: fornecimento de café da manhã a preço popular para os usuários do transporte urbano que circulam nos terminais de integração.

2. *Habitação 10. Palafita zero. Cidadania 100.* Objetivo: Viabilizar condições dignas do abrigo e apoio a 50 famílias por mês. A partir da inclusão em programas de assistência social, saúde, previdência, habitação, trabalho, geração de renda, atendendo parcialmente ao compromisso de campanha Palafita Zero e Bom Preço Material de Construção em consonância com a proteção social do Sistema Único de Assistência Social. Metas: Atendimento a famílias desabrigadas, em situação de extrema vulnerabilidade e risco.

3. *"Cidade em movimento".* Objetivo: realizar nos bairros de São Luís atividades recreativas, culturais, esportivas, de assistência social, de educação, de saúde, de segurança alimentar, oficinas artesanais e outras, canteiros de hortas, de jardins, proporcionando melhoria da qualidade de vida às crianças e adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência, desempregados, trabalhadores e suas famílias, prevenindo situações de vulnerabilidade e risco, acenando para novas perspectivas no atendimento aos direitos da cidadania, atendendo a alguns compromissos de campanha do Prefeito. Criar um catalisador de cidadania, organização e dignidade nas populações envolvidas e um mapa de orientação e

suporte para organização comunitária na busca de direitos e melhor utilização dos serviços das políticas públicas. Meta: atendimento a 02 bairros nos primeiros cem dias de 2009.

4. *Crianças e adolescentes protegidos das ruas, drogas, do destino sem destino.* Objetivo: assegurar alternativas concretas de abrigamento temporário, reinserção familiar e/ ou família substituta e alterações dos rumos das vidas das crianças e adolescentes que apesar de viverem nas ruas, seus caminhos não asseguram espaços de dignidade, vulnerabilizando-os para uso, abuso e dependência às drogas, exploração sexual e outras formas de violência. Atuar no sentido de retirar crianças e adolescentes vivendo em situação de rua, proporcionando condições para inserção familiar e comunitária. Meta: identificação, assistência, acolhimento, caracterização do contexto e das possibilidades protetivas, assegurando o encaminhamento de inserção em cidadania de 20 crianças e adolescentes por mês em situação de moradia na rua, em uso de substâncias psicoativas e/ou vítimas da exploração sexual e outras situações de exploração e risco pessoal e social, a partir dos primeiros cem dias de 2009.

5. *Meu primeiro computador.* Objetivo: assegurar condições de acesso a inclusão digital a partir de financiamento de um Kit de Inclusão Digital composto por computador, impressora e estabilizador às famílias selecionadas a partir de critérios previamente estabelecidos. Meta: financiar na rede comercial de São Luis 1 Kit de inclusão digital para as famílias, atendendo cerca de 45 famílias por mês.

6. *Implantação do passe livre criança.* Objetivo: garantir a acessibilidade das crianças usuárias do transporte coletivo de forma humanizada. Meta: atendimento a 100% das crianças residentes em São Luís de até 7 anos de idade.

7. *Novo bom preço.* Objetivo: assegurar Segurança Alimentar e Nutricional através da oferta de gêneros alimentícios de qualidade a preço subsidiado na rede comercial credenciada em São Luis. Meta: garantia da oferta de gêneros alimentícios de qualidade, a baixo custo, as famílias em situação de insegurança alimentar.

8. *Municipalização das ações de intermediação de mão de obra e qualificação profissional.* Objetivo: implementar e fortalecer uma Política de Trabalho e Geração de Renda a partir de sua estruturação conjunta a Política de Assistência Social e de Segurança Alimentar. Meta: implementação de uma Política Municipal de Trabalho e Geração de Renda utilizando captação de recursos federais e de outras fontes associados aos recursos do tesouro, para qualificação profissional e financiamento de pequenos empreendimentos, inserção e reinserção no mercado de trabalho como reposta ao contingente de pobres e desempregados, favorecendo a inclusão social.

9. *Publicização da política de assistência social*. Objetivo: publicizar os serviços e as ações no âmbito da assistência social visando sensibilizar e dar visibilidade aos potenciais usuários dos serviços existentes. Meta: elaboração de material informativo de divulgação.

10. *Implantação do equipamento social: centro de referência da assistência social - CRAS no Bairro de Fátima*. Objetivo: implantar Unidades do CRAS e do CREAS no Bairro de Fátima utilizando a infra-estrutura do prédio existente nessa localidade pertence a FUNAC, que se encontra desativada. Meta: implantar Uma Unidade do CRAS no Bairro de Fátima.

11. *Eleição de conselheiros tutelares da área Itaqui-Bacanga.* Objetivo: garantir o cumprimento do Estatuto da Criança e o funcionamento de Conselhos Tutelares. Meta: garantia de condições para o processo de escolha dos conselheiros tutelares da área Itaqui-Bacanga.

12. *Programa de transferência da renda sob a gestão do suas - sistema único da assistência social*. Objetivo: fazer cumprir a Legislação que preconiza que a coordenação do Programa Bolsa Família esteja na Política de Assistência Social. Meta: transferência da Gestão do Programa Bolsa Família.

13. *Capacitação das organizações que integram a rede de serviços da política de assistência social.* Objetivo: realizar curso de capacitação para entidades conveniadas com a Secretaria de Assistência Social, instrumentalizando-as para uma atuação qualificada no processo de gestão e execução de ações socioassistenciais. Meta: realização de 04 eventos de capacitação para as entidades da Rede Socioassistencial.

14. R*estaurante popular*. Objetivo: atender parcela significativa da população em situação de insegurança alimentar com 500 refeições de qualidade a preço popular. Meta: implantação de restaurante popular em área de concentração dos trabalhadores, atendendo aos critérios da Política Nacional de Segurança Alimentar.

VIII – INFORMAÇÃO E TECNOLOGIA

1. *Estruturação do CPD da PMSL e SEMIT*. Objetivo: fazer com que a estrutura e infra-estrutura tecnológica de serviços que antes havia na Prefeitura voltem, favorecendo principalmente a ela própria e aos usuários, esta estruturação não só é técnica, mas também física, com licitação para compra de equipamentos, (servidores, rádios de comunicação, monitores, mesas, cadeiras, desktop, *switches, hub's,* Licenças de softwares, segurança de rede, segurança de dados, e uma ampla reforma nas dependências do CPD, pois a rede elétrica e lógica esta bastante sobrecarregada.), propomos ainda que este recurso seja oriundo do PNAFM, que contempla uma boa parte para a SEMIT.

2. *Implantação do Lynx: (sistema orçamentário financeiro, contábil e planejamento).* Objetivo: a implantação do LYNX é de grande avalia para a PMSL e usuários, pois o sistema foi licitado e comprado e desenvolvido em parceria com nossos técnicos há mais de cinco anos para atender as necessidades técnicas, contábil, orçamentária, financeiro e de planejamento (PPA, LOA, LDO) com a realidade de nosso município, não havendo ônus para a Prefeitura, pois o mesmo já se encontra apto a implantação.

3. *Estrutura de rede wireless wimax (sem fio) para dados, voz, imagem e telefonia.* Objetivo: aproveitar a já existência de nossa estrutura de rede sem fio, melhorando nossos equipamentos de rádio e toda nossa infra-estrutura, usando a tecnologia redes do tipo mesh que possuem a vantagem de serem redes de baixo custo, fácil implantação e bastante tolerantes a falhas. Nestas redes, roteadores sem fio são tipicamente instalados no topo de edifícios e comunica-se entre si em modo *ad hoc* através de múltiplos saltos de forma a encaminhar mensagens aos seus destinos. Além de homologar junto a ANATEL, uma faixa de freqüência intermediaria e proprietária da PMSL com isso estará fora da faixa de

freqüência usada por outras empresas que utilizam esta tecnologia. Os recursos para este projeto estão contidos no PNAFM e em cortes dos contratos com empresas que terceirizam dados, softwares, e outras tecnologias que antes era gerenciado por nosso corpo técnico.

4. *Revisão de contratos e saneamento financeiro.* Objetivo: com a revisão dos contratos feitos da gestão anterior, poderemos mensurar cortes para uma melhor gerencia da secretaria, como foi mencionado nos itens acima contratos que foram celebrados para terceirizar o que já era terceirizado, cortes de pessoal que a mando da atual gestão foram inchando o quadro de funcionários da terceirizada. Solução: pegamos o excedente dividido em duas fases: fase 1 - Uma bonificação (aumento de salário) para os profissionais que há mais de sete anos estão sem aumento de salário e que trabalham arduamente em prol da Prefeitura. fase 2 - com a segunda parte deste excedente faremos sim a contratação de mais técnicos para nos ajudar a melhorar nosso quadro técnico que hoje e deficitário com o acumulo de múltiplas funções e ações dentro da Prefeitura como um todo.

5. *Revisão de contratos e saneamento financeiro*. Objetivo: com a revisão dos contratos feitos da gestão anterior, poderemos mensurar cortes para uma melhor gerencia da secretaria, como foi mencionado nos itens acima contratos que foram celebrados para terceirizar o que já era terceirizado, cortes de pessoal que a mando da atual gestão foram inchando o quadro de funcionários da terceirizada. Solução: pegamos o excedente dividido em duas fases: fase 1 - Uma bonificação (aumento de salário) para os profissionais que a mais de sete anos está sem aumento de salário e que trabalham arduamente em prol da Prefeitura. Fase 2 - com a segunda parte deste excedente faremos sim a contratação de mais técnicos para nos ajudar a melhorar nosso quadro técnico que hoje e deficitário com o acumulo de múltiplas funções e ações dentro da Prefeitura como um todo*.*

6. *Virtualização do libra 400.* Objetivo: a virtualização do LIBRA 400, transformar e aproveitar o espaço e a tecnologia que temos nesta máquina em nada mais nada menos em dois ou mais servidores para que possamos alocar o nosso Sistema que se encontra em uma empresa terceirizada e começarmos a implantação do LYNX.

7. *Portal da prefeitura.* Objetivo: aperfeiçoamento do site da prefeitura para garantir que nossos produtos (DIM, Alvará Digital, consultas de IPTU, pagamento de impostos, impressão de boletos dentre outros serviços) possam ser melhor interpretado por nossa população e ainda uma ferramenta para que as secretarias e suas ações em conjunto com as ações da Prefeitura sejam disponibilizadas na Internet.

8. *Criação da fundação municipal de amparo à pesquisa.* Objetivo: a principal motivação da criação de uma FMAP (Fundação Municipal de Amparo à Pesquisa) é em vista dela poder ser um importante instrumento de apoio e fortalecimento das Políticas Públicas do Governo Municipal de Fomento à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico e de Inovação Tecnológica no Município. Isto é efetivado através da Elaboração, Realização, e Gerencia de Convênios e Programas Estratégicos em prol da ciência no Município. Ligado a criação da FMAP, iniciar a implantação de um Pólo Universitário de Informática em parceria com a SEMED, na Praia Grande.

IX – CULTURA

1. *Posse do Prefeito.* Objetivo: programar ações para serem executas durante a posse do Prefeito eleito de São Luís, utilizando manifestações na área cultural; Valorizar as expressões de arte e os grupos ludovicenses para integra-se à posse do novo Prefeito; Aproximar os grupos e artista ludovicense da nova equipe que irá comandar os destinos de São Luís; Encontrar alternativas para custear as ações previstas para o momento de posse; Dar visibilidade às ações que o futuro Prefeito pretende implementar na área cultural. Meta: convocar grupos de cultura popular para participar de show públicos que deverão ser realizados nas Praias de São Luís, praças e centro histórico da capital; Convidar artistas das diversas áreas de expressões para participar da solenidade de posse, se possível fazendo performances, conforme sua área de expressão; Identificar nos diversos bairros periféricos, locais onde possivelmente haverá festas populares para ver a possibilidade de integrar essa ação à posse do novo Prefeito, podendo neste casos serem contratadas festas de reggae, forro, cultos afro-brasileiros, brega, festas religiosas, bandas e blocos carnavalescas, etc. Convocar três renomados cantadores de bumba-meu-boi para Cantar o Hino de São Luís em uma das solenidades de posse do Prefeito; Contratar um ou dois cantores líricos para cantar o Hino Nacional.

2. *Circuito passarela do samba.* Objetivo: montar estrutura para os desfiles carnavalescos no entorno da Passarela do Samba, a ser localizada no Anel Viário, incluindo ações de decoração, segurança, iluminação e uso do espaço pelo conjunto das Agremiações participantes. Oferecer conforto e segurança para o folião ludovicense. Meta: alugar uma estrutura de Passarela para os desfiles carnavalescos com capacidade mínima de cinco mil pessoas, incluindo arquibancadas, camarotes, banheiros, espaço para cadeira de pista, bares, cabines para imprensa, pórtico e área de recuo das baterias. Alugar estrutura de som para a Passarela incluindo a concentração das escolas. Alugar serviços de iluminação. Contratar serviços de fogos de artifícios para os desfiles das escolas e principais atividades a serem desenvolvidas na área da passarela. Contratar serviços de decoração para a passarela do samba e seu entorno. Contratar serviços de segurança para a passarela do samba e seu entorno. Contratar equipe de pessoal para cumprir o calendário de ações na área da passarela do samba. Hospedar equipe de montagem da passarela do samba. Premiar com troféu e moeda corrente os grupos que obtiverem as primeira, segunda e terceira colocação.

3. *Baile da cidade*. Objetivo: realizar o baile oficial para escolha da corte de Momo, incluindo a escolha do Rei Momo, da Rainha e de duas Princesas. Estabelecer um elo com o governo municipal e os diversos bailes carnavalescos programados para o período momesco da cidade, deixando claro que a Prefeitura está atenta para o movimento carnavalesco ludovicense. Meta: lançar regulamento para a escolha da Corte de Momo. Abrir inscrições para os candidatos se inscreverem no Concurso da Corte de Momo. Realizar um baile para a escolha da Corte de Momo. Reunir organizadores de grupos e brincadeiras momescas. Confeccionar troféus, faixas e cenário. Convidar até cinco atrações culturais ligadas ao carnaval ludovicense para animar o Baile, sendo um grupo de pagode, um bloco tradicional, um tambor de crioula, uma bateria de escola de samba e uma banda carnavalesca. Executar um repertório genuinamente maranhense. Premiar os escolhidos pela Comissão Julgadora.

4. *Decoração momesca da cidade*. Objetivo: criar um ambiente propício para a vivência no período carnavalesco na cidade de São Luís, através de uma decoração que conduza o imaginário coletivo a relembrar suas manifestações mais representativas no período momesco. Meta: montar uma estrutura dinâmica de decoração com portais grande s e médios, totens grandes, médios e pequenos, além de elementos que sensibilize o lúdico das pessoas, inspirado no carnaval de todos os tempos. Criar uma estrutura alternativa de ambientação para festas comunitárias, através de balões blimp, onde o poder público municipal estiver presente com algum tipo de apoio. Construir Portais Cenográficos no centro da cidade, principalmente nas cabeceiras da ponte do São Francisco e Camboa, praça Deodoro, Praça Maria Aragão, Praça do Gavião, Praça João Lisboa e Praia Grande. Fixar totens ao longo dos circuitos São Pantaleão – Madre Deus, Praça João Lisboa – Av. Magalhães de Almeida, Praça Maria Aragão e Centro Histórico de São Luís (Praia Grande). Dividir a decoração na área central da cidade em dois lotes, obedecendo a seguinte orientação: lote 01: Praça Deodoro; Madre Deus, rampa, Largos etc; Passarela do Samba; lote 02: Praça João Lisboa; Magalhães de Almeida; Praça Maria Aragão; Cabeceira das Pontes do São Francisco e Camboa; Praia Grande.

5. *Apoio a festas e manifestações comunitárias no carnaval*. Objetivo: resguardar o poder público municipal para apoiar festas e manifestações comunitárias no período carnavalesco, principalmente as que são realizadas nas periferias da capital maranhense. Meta: apoiar até duzentas manifestações comunitárias no período carnavalesco; Criar um ambiente favorável para o poder público se fazer presente junto a esses seguimentos comunitários; Adequar uma estrutura alternativa de decoração feita com balões Blimp, para serem fixados nos espaços que forem apoiados pelo poder público no período carnavalesco. Apoiar a produção de brincadeiras e/ou festas informais que são realizadas na cidade, financeiramente ou com serviços como limpeza, iluminação, primeiros socorros, palco, som, etc.

X – PATRIMÔNIO HISTÓRICO

1. *Melhorar a circulação de pedestres no centro da cidade e no centro histórico*. Objetivo: fazer com que as áreas do Centro da Cidade e do Centro Histórico sejam repovoadas. Meta: fazer com que as áreas do Centro da Cidade e do Centro Histórico voltem a ser espaços de utilização para pedestres.

2. *Desapropriar o quarteirão onde funcionava a antiga Oleama (Praia Grande).* Objetivo: instalar Centro Cultural de referência do Município. Meta: dotar a cidade de um Centro Cultural de referência.

XI – DESPORTO E LAZER

1. *Avaliação e planejamento de reimplatação das escolinhas esportivas.* Objetivo: reafirmar os seus objetivos dinamizando-as e aprofundando a sua metodologia. Meta: proporcionar melhores condições às escolinhas implantadas e propor novas escolinhas a curto prazo.

2. *Levantamento de espaços públicos e privados, praças esportivas e suas condições físicas para atividades esportivas e lazer*. Objetivo: buscar alternativas que auxilie na execução dos projetos. Meta: cumprir de forma plena a ações propostas.

3. *Elaboração do calendário esportivo e de lazer de 2009*. Objetivo: ordenar os projetos para 2009. Meta: atendimento a comunidade.

4. *Melhorar as instalações do estádio esportivo nhozinho santos, através de instalações de catracas eletrônicas.* Objetivo: facilitar a entrada de torcedores, melhor controle das arrecadações, facilitar a compra dos ingressos. Meta: visualizar e confirmar a verdade das arrecadações dos jogos disputados no estádio.

5. *Promoção de atividades esportivas e de lazer nas praias e bairros de São Luis.* Objetivo: atender a demanda esportiva através da promoção de atividades esportivas nas praias. Meta: realizar 1 campeonato em uma das praias de São Luís.

6. *Realizar o "Brincando nos Bairros" em 15 bairros diferentes de São Luis.* Objetivo: atender "in loco" os interesses das comunidades, dando-lhes opções de esporte e lazer. Meta: ampliar a programação, diversificando o seu alcance a maioria dos bairros.

7. *Implantação do Proesporte*. Objetivo: captar recursos da iniciativa privada e individual para o esporte e lazer. Meta: dobrar a programação esportiva proposta para 2009.

XII – TURISMO

1. *Divulgar o carnaval e o São João da cidade de São Luís em outros estados.* Já contemplado na cultura. Objetivo: atrair turistas para os dois principais eventos populares de São Luís, que são destaque nacional; maximizar o número de turistas e aumentar em 30% a ocupação dos meios de hospedagem em São Luís no período dos eventos; elevar a taxa de permanência de turistas no destino. Meta: aumentar em 30% a ocupação dos meios de hospedagem em São Luís entre os meses de fevereiro a abril e junho a agosto de 2009; elevar a taxa média de movimentação de passageiros no aeroporto de São Luís.

2. *Criação do fundo de promoção turística.* Objetivo: aumentar o orçamento para divulgação da cidade. Meta: criar um Fundo de Promoção Turística em 90 dias.

3. *Plano de divulgação incisivo para a atração de turistas em 2009 (capital brasileira da cultura) e ano da França no Brasil.* Objetivo: aproveitar o título de Capital Brasileira da Cultura em 2009 para divulgar São Luís para o Brasil e para o mundo como Cidade Cultural. Meta: aumentar em 30% a ocupação dos meios de hospedagem em São Luís durante os meses de janeiro e fevereiro; elevar em 30% a participação de turistas de eventos na cidade.

4. *Elaboração de um plano conjunto com todas as entidades empresariais do setor (agentes de viagem, guias de turismo, taxistas, restaurantes, hotéis etc) para atendimento de suas demandas.* Objetivo: envolver toda a cadeia produtiva do Turismo em um plano de desenvolvimento e de marketing conjunto. Meta: envolver 50% de representantes da cadeira produtiva do turismo na concepção e operacionalização do Plano.

5. *Estruturação do site da cidade de São Luís*. Objetivo: divulgar o destino e qualificar as informações ao turista potencial e real. Meta: criar um site da cidade de São Luís em 30 dias.

6. *Elaborar o inventário turístico de São Luís*. Objetivo: subsidiar o planejamento turístico e qualificar as informações ao turista potencial e real. Meta: elaborar o inventário turístico de São Luís em 3 meses.

7. *Renovar os aluguéis dos prédios da sede e do posto de informação turística.* Objetivo: manter o funcionamento dos dois prédios principais pelo menos no ano de 2009.

8. *Estabelecer contratos de mídia cooperada com operadores nacionais*. Objetivo: divulgar São Luís juntamente com os vendedores do produto.

Fonte: SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento. **Plano emergencial de ações para os 100 primeiros dias de 2009.** São Luís, 2008.

Anexo M – Diretrizes do programa de governo

1. **Programa Cresce São Luís**: estimular o aumento do emprego e da renda.

   Ações: atrair empreendimento de acordo com a vocação portuária do município; desenvolver nova lei de uso do solo, priorizar o crescimento sustentável; implementar cursos profissionalizantes para formação de mão de obra para a demanda dos novos empreendimentos; estimular a construção civil através de programas de habitação para todos os seguimentos de renda da população; implantar restaurantes populares; pesquisa e desenvolvimento de produtos e subprodutos derivados da flora regional; divulgar nos centros empresariais e financeiros externos, oportunidades de investimentos produtivos no município de São Luís; apoiar aos agentes de economia informal; integração da cidade com o Porto do Itaqui e com os grandes empreendimentos do Maranhão; incentivar a implantação de um pólo universitário e de informática; incentivar e apoiar à recuperação imobiliária do patrimônio arquitetônico de São Luís; modernizar e conservar os mercados e feiras públicas.

2. **Programa Integração Jovem**: formar jovens para a demanda de empregos que deverão ser criados pelos grandes empreendimentos que estão por se implantar no estado.

   Ações: implantar rede de pequenos cursos de capacitação profissional nos bairros; incentivar competições esportivas e culturais; estimular empresas a participarem do programa Primeiro Emprego; apoiar as manifestações tradicionais da cultura popular maranhense; apoiar os meios de comunicação de massa, para que exerçam a sua função informativa; organizar ou apoiar festivais de música popular; descentralizar as atividades culturais com democratização de acesso a esses bens.

3. **Programa São Luís Mais Segura:** combater à violência.

   Ações: melhora do sistema de iluminação das áreas críticas da cidade; estimular os condomínios de vizinhança; apoiar a implantação de sistemas de filmagens das áreas críticas e de comunicação com órgãos de segurança; desenvolver programas de combate às drogas.

4. **Programa Anda São Luís**: ordenar a ocupação do espaço urbano e construir novas vias para atender o crescimento populacional e da frota de veículos.

   Ações: modernizar o sistema viário principal da cidade; construir viadutos ou túneis em substituição às rotatórias; construir ciclovias ao longo das grandes avenidas; implantar sistema de conservação de ruas; modernizar e substituir a frota de veículos antigos do transporte coletivo; fiscalizar o cumprimento da política de transporte coletivo, quanto à qualidade, conforto etc.; integrar o sistema de transporte coletivo com os municípios da ilha de São Luís, visando à paridade tarifária nos deslocamentos intermunicipais.

5. **Programa Águas de São Luís**: melhorar o sistema de abastecimento de água de São Luís e dar destino aos dejetos.

   Ações: implantar o sistema de saneamento da cidade composto pela coleta, esgotamento por dutos e tratamento em estações a serem construídas; desenvolver estudos para encontrar a solução para o problema do abastecimento de água de São

Luís; recuperar as bacias dos rios Bacanga, Bicas, Prata e Anil, despoluindo suas águas; melhorar o sistema de drenagem.

6. **Programa Cidade Limpa**: elevar a cidade à categoria de uma cidade limpa e tratar os resíduos, respeitando a natureza e reciclando-os.

   Ações: implantar uma usina de reciclagem e/ou compostagem de lixo, e desenvolver o projeto usina-escola; melhorar o sistema de coleta de resíduos, implantando a coleta seletiva; incentivar e apoiar as cooperativas de profissionais do reaproveitamento de resíduos; criar o disque-limpeza através de um serviço 0800 para recebimento de informações, reclamações e sugestões; implantar aterro sanitário construído dentro de modernas técnicas.

7. **Programa Palafitas Zero**: atrair recursos para solucionar os problemas de habitação popular e aplicá-los, a fim de melhorar as condições de vida das populações mais desassistidas.

   Ações: desenvolver projeto habitacional para transferir pessoas que residem em palafitas, especialmente nos leitos dos rios Anil e Bacanga, para conjuntos habitacionais dotados de condições de higiene e salubridade; implantar vilas habitacionais no entorno de São Luís; implantar o programa bom preço de material de construção.

8. **Programa Escola de Qualidade para Todos**: melhorar a qualidade das escolas tanto no sentido da organização e dos cuidadas quanto no processo ensino-aprendizagem, com repercussões na formação de mão-de-obra, valores da cidadania e responsabilidade social.

   Ações: expandir o numero das vagas do ensino fundamental e distribuí-las de modo a atender as necessidades da população; ampliar a educação infantil, visando criar o hábito do estudo ainda cedo; adotar propostas curriculares contextualizadas às realidades e às expectativas da população; valorizar o professor e os profissionais de educação implantando um programa de reconhecimento e premiação; promover a articulação entre a política de educação com as políticas da saúde, nutrição, esporte e assistência social.

9. **Programa São Luís Rural**: capacitar trabalhadores e comunidades rurais de técnicas de manejo e de escoamento da produção.

   Ações: apoiar e incentivar a organização das comunidades; prestar assistência técnica, introduzindo conhecimentos e práticas do aumento da produção e da produtividade; apoiar a produção, industrialização e comercialização de produtos oriundos das atividades agrícolas, pesqueira, artesanal, etc.; implantar e desenvolver nas escolas da rede municipal de ensino o programa horta nas escolas; criar a casa do adolescente agricultor, que terá por objetivo realizar um trabalho sócio-educativo com adolescentes de baixa renda.

10. **Programa São Luís Esporte para Todos**: suprir a carência de espaços para o desenvolvimento do esporte recreativo e lazer, principalmente naqueles bairros em que há crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e econômica.

    Ações: implantar o programa bom de esporte/bom de escola, para atender crianças e adolescentes em idade escolar; implantar o programa rua de lazer, que terá como

objetivo levar atividades esportivas, ações comunitárias e shows; desenvolver nas comunidades e nas escolas, atividades esportivas adaptadas a portadores de necessidades especiais; implantar nos parques e passeios públicos, pólos de atividades físicas e programas de ginástica assistidos por profissionais de educação física; construir e reformar espaços públicos de lazer; implantar o "programa primeira divisão" para incentivar e apoiar as equipes de futebol de nosso município; implantar o programa casa cheia para incentivar o retorno dos torcedores aos estádios.

11. **Programa Saúde Próxima**: identificar os fatores condicionantes e determinantes da saúde, considerando seus impactos em diferentes grupos sociais e priorizar o atendimento preventivo dentro da comunidade.

    Ações: aumentar o número de equipes do programa de saúde da família e agentes comunitários de saúde; intensificar a vigilância epidemiológica através do programa de saúde da família e dos agentes comunitários; realizando a prevenção de doenças endêmicas; proceder ao acompanhamento dos programas especiais de saúde; melhorar o serviço da vigilância sanitária e ambiental em saúde; Integrar as instituições de saúde federal, estadual e municipal e organizações filantrópicas; facilitar o acesso da população aos serviços de saúde, com melhoria da qualidade do atendimento e mediante a implantação de um modelo assistencial, que garanta aos enfermos a continuidade da assistência medica; trabalhar de forma integrada com a rede de saúde; melhorar a rede física de saúde, tanto no que se refere às unidades mistas, como aos centros e hospitais, para a melhoria do pronto atendimento à população; construir o hospital geral municipal; garantir os serviços de saúde dos programas especiais, proporcionando o necessário atendimento, com acompanhamento domiciliar e acesso à medicação básica, de modo particular a crianças, gestantes, adolescentes, mulheres, idosos e portadores de necessidades especiais; valorizar os servidores da área de saúde com a implantação de programas de educação continuada em todos os níveis e a revisão de planos de cargos e salários segundo suas expectativas.

12. **Programa São Luís 400 anos**: discutir e planejar o futuro da cidade e prepará-la para a comemoração dos 400 anos.

    Ações: elaborar um planejamento científico; realizar pesquisas aprofundadas visando levantar detalhes da história de São Luís; organizar toda a cidade com a urbanização; legislação sobre a preservação do patrimônio arquitetônico e histórico da cidade; restaurar o antigo sistema de bondes; implantar o programa São Luiz luz; implantar o programa São Luís verde; implantar o programa ame São Luís; construir espaço cultural com teatro municipal de São Luís; criar a orquestra sinfônica de são luís; promover o festival de música de São Luís; implantar o programa taxista amigo.

Fonte: SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento. **Plano de governo.** São Luís, 2008.

Anexo N – Síntese dos programas de governo constantes no Plano Plurianual 2010-2013

I - Águas de São Luís **(valor global para 2010: R$ 308 milhões)**

Programas

1. Gestão de recursos hídricos e ambientais

   Objetivo: garantir a qualidade e preservação dos recursos hídricos e ambientais;
   *Indicado*r: (i) Número de UCS criadas, (ii) Grau de conservação das UCS e (iii) Qualidade média dos Recursos Hídricos.

2. Saneamento e distribuição de água

   Objetivo: garantir o acesso ao sistema de água e esgoto com qualidade;
   Indicador: número de domicílios com acesso ao sistema de: (i) água e (ii) esgoto.

3. Melhoria na capacidade de drenagem

   Objetivo: reduzir a ocorrência de enchentes na cidade;
   Indicador: (i) capacidade de drenagem.

4. Recuperação ambiental e melhoria da qualidade de vida da bacia do Bacanga

   Objetivo: oferecer a infraestrutra pública adequada para a área da bacia do Bacanga;
   Indicador: número de domicílios com acesso ao sistema de: (i) água e (ii) esgoto.

***Benefícios sociais*:** (i) sustentabilidade da oferta de água; (ii) redução da incidência de doenças; (iii) redução de danos humanos e materiais.

II – Cidade limpa **(valor global para 2010: R$ 215 milhões)**

Programa

5. Gestão de resíduos sólidos

   Objetivo: reduzir o acúmulo de lixo via destinação correta do lixo;
   Indicador: (i) toneladas de lixo reciclado e/ou destinado de forma correta; (ii) capacidade temporal dos aterros (anos).

Benefícios sociais: (i) redução do custo de armazenagem do lixo; (ii) aumento do poder de compra – geração de emprego e renda.

III – Cresce São Luís **(valor global para 2010: R$ 179 milhões)**

Programas

6. Geração de emprego e renda

   Objetivo: qualificar a população e orientar empresas locais, com foco na micro e pequena empresa, para o aumento da competitividade, produção, emprego e geração de renda;
   Indicadores: (i) número de empregos criados; (ii) receita gerada pelas comunidades/empresas atendidas.

7. Gestão do planejamento urbano e rural

   Objetivo: Coordenar o planejamento da cidade e região metropolitana de forma integrada entre as áreas de transporte, urbanismo, habitação, ambiental;
   Indicadores: (i) planos elaborados e consistentes entre as diversas áreas.

8. Desenvolvimento do turismo

   Objetivo: fomentar o turismo como setor impulsionador do desenvolvimento local;
   Indicador: (i) número de turistas/ano; (ii) taxa de ocupação dos hotéis; (iii) gasto médio do turista.

9. Mercado e feira de todos

   Objetivo: promover o comércio garantindo a qualidade dos produtos e as condições de trabalho dos feirantes;
   Indicador: (i) percepção da sociedade quanto a qualidade dos produtos e estabelecimentos.

Benefícios sociais: (i) aumento do poder de compra da população via geração de empregos, aumento da renda e melhoria na distribuição.

IV – Educação de qualidade para todos **(valor global para 2010: R$ 98 milhões)**

Programas

10. Melhoria na qualidade do ensino

    Objetivo: oferecer ensino de qualidade à população, desde qualificação dos professores ao provimento das condições básicas aos alunos (alimentação e fardamento escolar);
    Indicador: (i) desempenho da cidade nas avaliações do ensino básico.

11. Melhoria na infra-estrutura do ensino

    Objetivo: oferecer estrutura adequada para o desenvolvimento pleno das atividades de ensino;

Indicador: percepção dos profissionais da educação e dos alunos sobre a qualidade da estrutura da educação.

12. Educação Ambiental

Objetivo: inserir a educação ambiental na educação escolar, com foco na conscientização e maior participação popular nas ações de preservação ambiental;
Indicador: percentual dos alunos abrangidos por políticas ambientais.

Benefícios sociais: o aumento da escolaridade gera impactos relevantes na: (i) geração de renda; (ii) distribuição de renda; (iii) redução de doenças; (iv) redução da criminalidade; (v) redução da corrupção; e (vi) maior participação em ações relacionadas à sustentabilidade.

V – Modernização da gestão administrativa **(valor global para 2010: R$ 1.048 milhões)**

Programas

13. Gestão da defesa do município e defesa dos créditos; Aumento da eficiência e transparência da administração municipal; Valorização e qualificação do servidor municipal; Modernização da gestão; Sistema de monitoramento e avaliação contínua; Integração das macro-políticas de desenvolvimento; Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal do Município (PNAFM).

Objetivo geral: garantir as condições ideais, materiais e humanas para a administração municipal cumprir com excelência suas atividades;
Indicadores: (i) percepção dos funcionários sobre as condições de trabalho; (ii) percepção da população quanto ao grau de transparência e informação da administração pública; (iii) eficiência na arrecadação fiscal.

Benefícios sociais: recursos públicos aplicados de forma eficiente e transparente, aumentado o valor gerado pela administração pública à sociedade.

VI – Integração jovem **(valor global para 2010: R$ 7 milhões)**

Programas

14. Qualificação para o trabalho; Inclusão digital; Inclusão jovem; Apoio ao esporte e à cultura – jovens; Incentivo à ciência.

Objetivo Geral: qualificar o jovem em diferentes esferas preparando-o para o mercado de trabalho e a inclusão na sociedade;
Indicador: (i) taxa de desemprego na população relevante.

Benefícios sociais: (i) geração de emprego e renda; (ii) redução da criminalidade.

VII – Palafita zero **(valor global para 2010: R$ 176 milhões)**

Programa

15. Palafita zero

Objetivo: oferecer condições às famílias que residem atualmente em palafitas a oportunidade de viver em habitações em melhores condições;
Indicador: (i) número de famílias que migraram de palafitas para casas de alvenaria.

Benefícios sociais: (i) melhora nas condições de moradia: (ii) redução de doenças relacionadas.

VIII – São Luís 400 anos **(valor global para 2010: R$ 81 milhões)**

Programas

16. Revitalização do centro e patrimônio histórico

Objetivo: fornecer as condições e incentivos adequados para a revitalização cultural, econômica e habitacional do centro e patrimônio histórico;
Indicador: (i) valor do metro quadrado no centro histórico; (ii) faturamento dos estabelecimentos do centro histórico; (iii) percepção da população sobre o grau de conservação do centro e patrimônio histórico.

17. Educação patrimonial

Objetivo: conscientizar a população quanto à importância cultural e econômica da preservação do centro histórico;
Indicador: (i) percepção da população sobre a importância do centro histórico.

18. Memória e documentação

Objetivo: preservar e documentar a memória e documentação histórica da cidade;
*Indicado*r: (i) número de documentos e publicações preservadas.

19. São Luís verde

Objetivo: amenização do clima, conforto visual e contemplativo, áreas verdes para lazer;
*Indicado*r: (i) percepção da população quanto ao conforto visual da cidade; (ii) número de mudas plantadas.

20. Programa mercado e feira de todos

Objetivo: revitalizar os mercados e feiras livres de São Luís;
Indicador: (i) percepção da sociedade quanto a qualidade dos produtos e estabelecimentos.

21. Incentivo à cultura

Objetivo: Viabilizar a produção de bens culturais como forma de geração de emprego e renda;
*Indicado*r: (i) geração de renda por meio de atividades culturais.

Benefícios sociais: (i) geração de emprego e renda; (ii) aumento da eficiência da utilização dos espaços públicos; (iii) conforto visual.

IX – São Luís esporte pata todos **(valor global para 2010: R$ 24 milhões)**

Programas

22. Fomento ao esporte

Objetivo: fomentar o esporte como opção de lazer para a população;
*Indicado*r: (i) número de eventos esportivos; (ii) número de atletas em competições nacionais e internacionais.

23. Melhoria da infra-estrutura do esporte

Objetivo: oferecer à população a infra-estrutura necessária para a prática de esportes;
*Indicado*r: (i) capacidade das instalações esportivas; (ii) percepção da população quanto a qualidade da infra-estrutura esportiva.

Benefícios sociais: (i) opções de lazer; (ii) impactos indiretos - redução da criminalidade e melhora na qualidade de vida da população.

X – São Luís mais segura **(valor global para 2010: R$ 48 milhões)**

Programas

24. Iluminação pública

Objetivo: expandir o alcance e aumentar a eficiência da iluminação pública;
Indicador: (i) percentual da cidade abrangida pela iluminação pública; (ii) custo da iluminação pública.

25. Gestão do conhecimento e tecnologia da informação

Objetivo: prover os órgãos responsáveis de informações de qualidade para a tomada de decisões sobre segurança pública;
Indicador: (i) qualidade das informações geradas; (ii) sugestões de políticas públicas originadas do processo de gestão do conhecimento.

26. Segurança na escola:

Objetivo: garantir um ambiente seguro nas escolas públicas;
*Indicado*r: (i) percepção da população quanto à segurança nas escolas.

27. Implantação de política de segurança com cidadania

    Objetivo: envolver a comunidade nas políticas de segurança pública;
    *Indicado*r: percentual da cidade abrangida pelas ações do programa.

28. Garantia da capacitação e qualidade de vida

    Objetivo: manter os profissionais de segurança capacitados e saudáveis para exercer suas funções;
    *Indicado*r: percepção dos funcionários sobre a qualidade das condições de trabalho.

Benefícios sociais: (i) redução da criminalidade.

XI – São Luís rural **(valor global para 2010: R$ 5,4 milhões)**

Programas

29. Apoio à agroindústria; Desenvolvimento de políticas para a pesca; Qualificação rural; Qualificação para o trabalho

    Objetivo geral: oferecer conhecimento, qualificação e incentivo aos produtores rurais e pescadores para o aumento da competitividade das atividades e conseqüente aumento do número de empregos e geração de renda;
    Indicadores: (i) produtividade do trabalhador rural; (ii) faturamento do setor rural; (iii) percepção dos agricultores e pescadores sobre qualidade de vida da população rural.

Benefícios Sociais: (i) geração de emprego e renda; (ii) melhora na qualidade de vida da população rural; (iii) redução do preço final dos alimentos (abastecimento local).

XII – São Luís solidária **(valor global para 2010: R$ 117 milhões)**

Programas

30. Mulher cidadã; Segurança alimentar e nutricional; Proteção e atenção integral às famílias; Erradicação do trabalho infantil

    Objetivo geral: oferecer atendimento qualificado à população em situação de risco com vistas à prevenção e redução da violência (inclusive doméstica) e ao uso de drogas; garantir a segurança alimentar e nutricional da população, possibilitando o pleno desenvolvimento da cidadania;
    Indicadores: (i) redução do número de usuários de drogas; (ii) redução da população em situação de risco; (iii) redução da violência doméstica; (iv) acesso aos programas de assistência social (percentual das famílias atendidas em relação ao potencial).

Benefícios sociais:(i) melhora na qualidade de vida da população; (ii) redução da mortalidade relacionada a má nutrição; (iii) melhora nas condições humanas, refletidas na capacidade de aprendizado e trabalho.

XIII – Saúde próxima **(valor global para 2010: R$ 347 milhões)**

Programas

31. Integração da vigilância em saúde

    Objetivo: garantir a qualidade dos produtos de origem animal e vegetal comercializados no município;
    Indicador: (i) percentual dos estabelecimentos inspecionados / advertidos.

32. Acesso qualificado e resolutivo na rede de serviços do SUS

    Objetivo: tornar a o serviço do SUS mais eficiente, por meio da integração dos sistemas de informação e incentivo ao sistema de internação domiciliar;
    Indicador: (i) taxa de ocupação dos leitos no SUS; (ii) número de equipes de internação domiciliar implantadas.

33. Assistência farmacêutica

    Objetivo: ofertar medicamentos à população com subsídios integrais ou parciais;
    Indicador: (i) número de pessoas beneficiadas.

34. Expansão e aperfeiçoamento da atenção primária à saúde

    Objetivo: fortalecer a atenção primária, com foco preventivo;
    Indicador: (i) implantação dos núcleos de apoio a atenção ao saúde da família; (ii) número de famílias atendidas.

35. Expansão e melhoria da infra-estrutura da saúde

    Objetivo: Ampliar a capacidade de atendimento do SUS;
    Indicador: (i) construção do hospital Angelin; (ii) ampliação do número de equipes do Saúde da Família; (iii) capacidade de atendimento do SUS.

36. Promoção da equidade e atenção integral às populações estratégicas e em situação especial

    Objetivo: políticas de saúde para grupos específicos da população;
    Indicador: (i) número de pessoas atendidas.

37. Atendimento hospitalar, emergencial e ambulatorial.

    Objetivo: melhorar e ampliar a qualidade do serviço móvel de urgência e emergência e aumentar a eficiência do serviço por meio da implantação da classificação de risco;
    Indicador: (i) número de pessoas atendidas; (ii) grau de sucesso do atendimento.

Benefícios sociais: (i) melhora na qualidade e expectativa de vida da população.

XIV – São Luís trafegável **(valor global para 2010: R$ 226 milhões)**

Programas

38. Melhoria na logística do transporte público

    Objetivo: oferecer transporte público eficiente e de qualidade à população;
    Indicador: (i) percepção da população quanto à qualidade do transporte público; (ii) tempo médio de deslocamento dos usuários.

39. Aumento e melhoria da infra-estrutura de trânsito

    Objetivo: oferecer infra-estrutura viária adequada e de qualidade à população;
    Indicador: (i) percepção da população quanto à qualidade da infra-estrutura viária; (ii) tempo médio de deslocamento dos usuários.

40. Segurança no trânsito

    Objetivo: redução do número de acidentes;
    Indicador: (i) número de acidentes; (ii) número de fatalidades no trânsito.

Benefícios sociais:(i) melhora na qualidade da população – redução do tempo de deslocamento; (ii) redução do número de acidentes – danos materiais e humanos.

Fonte: SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento. **Plano Plurianual 2010-2013.** São Luís, 2009.